

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
DANS LES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
ÉCONOMIQUES

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences politiques
par

Georges MALINVERNI
de Locarno (Tessin)

THÈSE N° 249

En vente chez :
SIJTHOFF, LEIDEN
et

Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales
GENÈVE

1974



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545929_0001

LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
DANS LES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES ÉCONOMIQUES

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
DANS LES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
ÉCONOMIQUES

THÈSE

présentée à l'Université de Genève
pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences politiques
par

Georges MALINVERNI
de Locarno (Tessin)

THÈSE N° 249

En vente chez :
SIJTHOFF, LEIDEN
et

Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales
GENÈVE

1974

La Commission mixte, composée des doyens des Facultés de droit, des lettres, et des sciences économiques et sociales, et du directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales, sur le préavis de M. Michel VIRALLY, professeur à l'Université et à l'Institut, de Mme Denise BINDSCHEDLER, et de MM. Georges ABI-SAAB et Philippe CAHIER, professeurs à l'Institut, autorise l'impression de la présente thèse, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 21 mars 1973

Pour la Commission mixte :
Jacques FREYMOND
Directeur de l'Institut universitaire



A MA FEMME

A MES PARENTS

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage est en grande partie basé sur la pratique des organisations internationales économiques. Celle-ci est cependant très inégale suivant les organisations. Si elle est relativement abondante dans certaines d'entre elles, elle est pratiquement inexistante dans d'autres. Les raisons de cette différence doivent probablement être recherchées dans la nature des activités et dans les modalités de fonctionnement des différentes organisations internationales économiques. Dans certaines organisations, en effet, il est difficile d'imaginer la possibilité d'une divergence de vues entre Etats membres, au sujet de l'interprétation ou de l'application des Statuts de l'organisation, qui puisse conduire à un litige entre ces Etats, car ces derniers ne sont guère appelés à nouer des rapports directs les uns avec les autres dans le cadre des opérations que réalise l'organisation. On ne s'étonnera pas, par conséquent, de constater que les thèses énoncées dans le présent ouvrage reposent principalement sur l'exégèse d'affaires intervenues dans le cadre de certaines organisations internationales économiques, et qu'il ne soit pas fait référence à la pratique d'autres organisations.

Cette étude a pu être menée à bien grâce à l'aide de plusieurs personnes, auxquelles je tiens à exprimer ma profonde gratitude.

Ma reconnaissance va en premier lieu à M. Michel Virally, professeur à l'Université et à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève qui, le premier, m'a intéressé aux problèmes de droit international économique et, au cours de la préparation du présent ouvrage, n'a cessé de me prodiguer conseils et encouragements.

Mes remerciements s'adressent également à Mme Denise Bindschedler, MM. Georges Abi-Saab et Philippe Cahier, professeurs à l'Institut universitaire de hautes études internationales, pour l'intérêt qu'ils ont toujours manifesté pour mes recherches et pour les précieuses critiques dont ils m'ont fait bénéficier ; à M. Jacques Freymond, Directeur de l'Institut universitaire de

hautes études internationales, sans l'aide duquel ce travail n'aurait pu être mené à terme ; à M. Dennis Thompson, de la Division juridique de l'A.E.L.E., qui m'a fait bénéficier de sa profonde connaissance des organisations internationales économiques.

Je tiens enfin à rendre hommage à l'incalculable collaboration de mon épouse. C'est en témoignage de ma profonde reconnaissance que cet ouvrage lui est dédié.

G. M.

ABRÉVIATIONS

Accord général	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
A.E.L.E.	Association européenne de libre-échange
<i>A.F.D.I.</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>A.J.I.L.</i>	<i>American Journal of International Law</i>
A.L.A.L.C.	Association latino-américaine de libre commerce
B.I.R.D.	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
<i>B.Y.I.L.</i>	<i>British Yearbook of International Law</i>
C.E.C.A.	Communauté européenne du charbon et de l'acier
C.E.E.	Communauté économique européenne
C.I.J.	Cour internationale de justice
C.N.U.C.E.D.	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
C.O.M.E.C.O.N.	Conseil d'assistance mutuelle économique
C.P.A.	Cour permanente d'arbitrage
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
E.C.O.S.O.C.	Conseil économique et social (des Nations Unies)
E.U.R.A.T.O.M.	Communauté européenne de l'énergie atomique
F.M.I.	Fonds monétaire international
G.A.T.T.	General Agreement on Tariffs and Trade
I.B.D.D.	Instruments de base et documents divers (publication annuelle du G.A.T.T.)
I.B.R.D.	International Bank for Reconstruction and Development
I.C.A.O.	International Civil Aviation Organization
I.C.J.	International Court of Justice
<i>I.C.L.Q.</i>	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
I.D.A.	International Development Association
I.D.I.	Institut de droit international
I.F.C.	International Finance Corporation

I.H.E.I.	Institut des hautes études internationales (de l'Université de Paris)
I.L.A.	International Law Association
I.L.O.	International Labour Organization
I.M.F.	International Monetary Fund
I.T.O.	International Trade Organization
O.A.C.I.	Organisation de l'aviation civile internationale
O.C.D.E.	Organisation de coopération et de développement économiques
O.I.T.	Organisation internationale du travail
Op. diss.	Opinion dissidente
Op. ind.	Opinion individuelle
R.C.A.D.I.	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye</i>
Rec.	Recueil
R.D.I.L.C.	<i>Revue de droit international et de législation comparée</i>
R.G.D.I.P.	<i>Revue générale de droit international public</i>
R.I.D.C.	<i>Revue internationale de droit comparé</i>
R.S.A.	Recueil des sentences arbitrales
S.d.N.	Société des Nations
Suppl.	Supplément
U.N.	United Nations
U.N.C.T.A.D.	United Nations Conference on Trade and Development
U.N.E.S.C.O.	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Z.a.ö.R.V.	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</i>

INTRODUCTION

I. *Le droit international économique*

Le droit international économique est une discipline relativement récente. Toutefois, malgré sa jeunesse, il occupe déjà, dans le droit international public contemporain, une place de premier ordre.

D'une part, quantitativement, l'on assiste, de nos jours, à une extension toujours plus grande du droit international au domaine des relations économiques internationales. Le champ d'application du droit international économique en fait donc l'une des branches les plus étendues du droit international ¹.

¹ Selon P. VELLAS, *Caractères et techniques du droit international public économique*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1967-1968 (ci-après : VELLAS, *Caractères et techniques*), p. 1, quatre-vingts pour cent des règles entrées en vigueur dans la société internationale depuis 1945 seraient de nature économique. L'importance « quantitative » du droit international économique est évidemment fonction de la définition qu'on en donne. Or, celle-ci varie encore sensiblement selon les auteurs. Pour certains, partisans d'une définition large, le droit international économique englobe toutes les règles, même de droit interne et de droit privé, dans la mesure où elles régissent des relations économiques internationales. Cette conception inclut ainsi dans le droit international économique le droit national régissant le commerce extérieur, les règles de droit international privé relatives aux rapports économiques ou même aux relations commerciales de droit privé mettant en cause plusieurs pays (crédits bancaires, etc.). Voir, p. ex., G. ERLER, dans *Wörterbuch des Völkerrechts*, de STRUPP et SCHLOCHAUER, p. 862. Cet auteur définit le droit international économique comme « die Summe der Normen, die das Verhalten der an grenzüberschreitender Wirtschaftsverkehr beteiligten Rechtssubjekte ... bestimmen » et il ajoute : « Es handelt sich ... nicht um das internationale Recht der Regelung der Wirtschaft, sondern um das Recht der Regelung der internationalen Wirtschaft ». Pour P. VELLAS, *Droit international économique et social*, tome I, Paris, Sirey, 1965 (ci-après : VELLAS, *Droit international*), p. 73, le domaine du droit international économique inclut les « grands secteurs de l'activité économique et sociale auxquels s'appliquent des systèmes juridiques distincts, tels que droit international agricole, droit international de l'énergie, des transports et des communications, des relations monétaires et financières, des matières premières industrielles, du commerce... ». Pour d'autres auteurs, le domaine du droit international économique se limite au contraire aux relations économiques de caractère étatique et aux activités des organisations internationales économiques. Voir, p. ex., G. SCHWARZENBERGER, « The Province and Standards of International Economic Law », *I.C.L.Q.*, 1948 (vol. 2), pp. 402 et s. ; *The Frontiers of International Law*, London, Stevens and Sons, 1962, p. 224 ; *The Principles and Standards of International Economic Law*, R.C.A.D.I., 1966-I (vol. 117), p. 7. Pour C. A. COLLIARD, préface à la Collection U, Paris, Colin, Série « Droit international économique », ce dernier régit aussi uniquement les relations commerciales bilatérales entre Etats et la structure des organisations poursuivant des buts divers d'aménagement économique international. Personnellement, nous nous rallions à ces dernières définitions étroites du droit international économique.

D'autre part, qualitativement, ce nouveau secteur du droit international met en œuvre des techniques originales, souvent différentes de celles du droit des gens classique. L'opposant à ce dernier, on ne manque en effet pas de mettre en évidence, à juste titre, mais non sans quelque exagération parfois, sa souplesse et son absence de formalisme, ainsi que son caractère réaliste, profondément marqué de pragmatisme².

C'est à l'étude d'un domaine particulier de cette nouvelle discipline, le contentieux économique international, que le présent ouvrage est consacré. Si, par la place importante qu'il occupe dans l'ensemble du droit international, le règlement pacifique des différends a de tout temps été un champ d'investigation privilégié pour le juriste, l'attrait pour son étude se trouve ici renforcé par le fait que c'est à son égard que l'originalité du droit international économique est probablement la plus marquée³. Selon toute vraisemblance, la raison doit en être recherchée dans le caractère peu adéquat des procédures traditionnelles face au contentieux économique, et dans la nécessité devant laquelle on s'est alors trouvé d'avoir recours à des techniques nouvelles⁴.

² Voir notamment VELLAS, *Caractères et techniques*, pp. 8 et s. A propos des rapports entre le droit international économique et le droit international classique, voir l'intéressante étude de P. WEIL, « Le droit international économique, mythe ou réalité ? » dans *Aspects du droit international économique* (Société française pour le droit international), Paris, Pédone, 1972, pp. 3-34. Sur le droit international économique en général, voir, outre les ouvrages mentionnés plus haut, G. ERLER, *Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts*, Göttingen, Schwartz, 1956 ; B. BLAGOJEVIC, « Quelques caractéristiques du droit économique international actuel », *R.I.D.C.*, 1968 (vol. 20), pp. 273-285 ; A. JACQUEMIN, « Pour une nouvelle approche du droit économique », *Revue du Marché Commun*, 1967 (vol. 10), pp. 439-445 ; A. JACQUEMIN et G. SCHRANS, *Le droit économique*, Paris, P.U.F. (Collection « Que sais-je ? »), 1970, p. 128 ; E. LANGEN, *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht*, Munich-Berlin, Verlag C. H. Beck, 1963, 123 p.

³ WEIL, p. 9, a à juste titre remarqué que « c'est dans son attitude vis-à-vis du règlement judiciaire que l'originalité du droit international économique apparaît le plus clairement ».

⁴ A propos du droit international du développement, M. VIRALLY, « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.*, 1965 (vol. XI), p. 12., a remarqué : « En même temps surgit à nouveau le problème du règlement pacifique des différends, qu'une évocation de la Cour de La Haye et des procédures traditionnelles d'arbitrage ne suffit pas à résoudre, mais à propos duquel on ne saurait non plus se contenter, dans tous les cas, du recours à la négociation ». Le même auteur a aussi souligné « l'insuffisance des moyens de règlement des différends dont dispose le droit international, qui constituent probablement, avec les méthodes de négociation collective, l'un des problèmes clés du droit du développement ».

II. Délimitation du sujet et problèmes soulevés

Vu l'ampleur de la matière, une délimitation du champ de notre recherche s'impose. D'abord, le présent ouvrage se limite à l'étude des différends qui naissent et sont réglés au sein d'organisations internationales économiques. Ensuite, parmi ceux-ci ⁵, nous excluons de nos investigations les différends qui opposent l'organisation à ses fonctionnaires ou ceux qui, dans certains cas, peuvent l'opposer à des particuliers, pour ne retenir que les différends entre Etats membres ou entre l'organisation et l'un ou plusieurs d'entre eux. Cette dernière hypothèse n'est souvent pas envisagée par les statuts des organisations internationales. Dans certains cas, les accords prévoient pour ces litiges les mêmes procédures de règlement que pour les litiges qui surviennent entre Etats ⁶. C'est pour cette raison que nous les étudions ensemble, bien que l'on puisse s'interroger sur l'opportunité de prévoir la même procédure de règlement pour deux types de litiges qui ne sont pas pareils ⁷ : dans un cas, en effet, il s'agira le plus souvent d'un différend dans lequel un Etat reproche à un autre Etat de ne pas appliquer les statuts de l'organisation ; dans l'autre, en revanche, il s'agira presque toujours d'un litige dans lequel un ou plusieurs Etats reprochent à l'organisation d'agir ou d'avoir agi sans tenir compte des limites que ses statuts fixent à ses compétences. Certes, on peut estimer que, lorsque la procédure est formellement engagée par un Etat contre un autre Etat, le litige oppose en fait l'Etat défendeur à l'organisation, car si l'Etat demandeur est lésé dans ses droits, l'organisation a, de son côté, le plus haut intérêt à ce que ses statuts soient respectés, afin que son fonctionnement normal soit assuré. Par ailleurs, lorsqu'un différend naît entre un Etat et l'organisation, on peut considérer qu'il oppose en réalité cet Etat au reste des Etats membres. Il n'empêche que, dans la première hypothèse, l'organisation apparaît comme un tiers chargé de trancher le différend ; dans la seconde, en revanche, elle est à la fois juge et partie.

⁵ Pour une typologie des différends pouvant survenir au sein d'une organisation internationale, voir F. SEYERSTED, « Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts », *Z.a.ö.R.V.*, 1964 (vol. 24), pp. 1-121.

⁶ Voir, p. ex., l'article XVIII des Statuts du F.M.I. et l'article IX des Statuts de la B.I.R.D.

⁷ Voir D. BINDSCHIEDLER, *Le règlement des différends relatifs au statut d'un organisme international*, *R.C.A.D.I.*, 1968-II (vol. 124), pp. 539 et s.

Les différends que nous envisageons sont ceux qui naissent directement de l'application ou de l'interprétation de l'acte constitutif de l'organisation ou du droit créé par les organes de cette dernière (résolutions, règlements, etc.) en vertu de leurs compétences.

A un premier examen des procédures en vigueur pour le règlement des différends dans les organisations internationales économiques, on est frappé, d'une part, par leur très grande variété, et, d'autre part, par les fluctuations de la terminologie. Certains termes, qui ont en droit international une signification bien précise, sont en effet souvent utilisés dans les instruments de droit international économique dans une acception si large, ou couvrent une notion si différente, que, parfois, le chercheur s'égare. L'on peut même se demander, à la lecture des textes, si les classifications traditionnelles sont encore pertinentes dans le monde des organisations internationales économiques⁸.

Il suffit de prendre un exemple : l'article XVIII des Statuts du F.M.I. stipule :

« a) Toute question d'interprétation des dispositions du présent Accord qui s'élèverait entre un membre et le Fonds ou entre des membres sera soumise aux Administrateurs pour décision. Si la question affecte particulièrement un membre non habilité à nommer un Administrateur, ce membre aura la faculté de se faire représenter conformément à l'article XII, section 3, paragraphe j).

b) Dans tous les cas où les Administrateurs auront rendu une décision conformément au paragraphe a) ci-dessus, tout membre pourra demander, dans les trois mois suivant la

⁸ Voir J.-P. COT, *La conciliation internationale*, Paris, Pédone, 1968, pp. 252-253. I. SEIDL-HOHENVELDERN, « Arbitration by Organs of International Organizations », *International Arbitration, Liber Amicorum M. Domke*, The Hague, M. Nijhoff, 1967 (ci-après : SEIDL-HOHENVELDERN, « Arbitration »), p. 322, a dit que « things are more difficult in the law of international organizations. There exists first of all a problem of semantics. For reasons of high policy and for diplomatic convenience, dispute settlement organs in international organizations are sometimes designated by inappropriate names... The terminology employed by International Organizations in order to designate a dispute settlement organ is vague and varies from Organization to Organization. E.g., the organ created for the settlement of labour-disputes between an employee of the organization and the organization is called 'Administrative Tribunal' (I.L.O.), 'Appeals Board' (O.E.C.D.-U.E.O.) or 'Arbitral Commission' (Council of Europe) » ; nos italiques. Voir encore, I. SEIDL-HOHENVELDERN, « Grenzen rechtlicher Streiterledigung in internationalen Organisationen », *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Karlsruhe, 1969 (Heft 9), (ci-après : SEIDL-HOHENVELDERN, « Grenzen »), p. 50.

date de cette décision, que la question soit portée devant le Conseil des Gouverneurs, dont la décision sera sans appel. Toute question portée devant le Conseil des Gouverneurs sera examinée par un Comité d'Interprétation du Conseil des Gouverneurs. Chacun des membres de ce Comité aura droit à une voix. Le Conseil des Gouverneurs déterminera la composition, les procédures et la majorité de vote dudit Comité. Toute décision adoptée par ce Comité sera considérée comme décision du Conseil des Gouverneurs, à moins que le Conseil n'en décide autrement par une majorité de quatre-vingt-cinq pour cent de la totalité des voix. En attendant que le Conseil ait statué, le Fonds pourra agir, dans la mesure où il le juge nécessaire, conformément à la décision des Administrateurs.

c) Au cas où un différend s'élèverait entre le Fonds et un ex-membre ou, durant la liquidation du Fonds, entre celui-ci et un membre, ce différend serait soumis à un tribunal composé de trois arbitres, l'un désigné par le Fonds, le second par le membre ou ex-membre, le troisième étant un tiers-arbitre nommé, sauf autre convention des parties, par le Président de la Cour internationale de justice ou par telle autre autorité analogue pouvant être désignée aux termes des règlements adoptés par le Fonds. Le tiers-arbitre aura pleins pouvoirs pour régler toutes les questions de procédure sur lesquelles les parties seraient en désaccord. »

A première vue, il semble facile de distinguer la procédure de règlement envisagée aux lettres a) et b) de l'arbitrage. En effet, ce dernier n'est expressément prévu qu'à la lettre c). Il paraît dès lors logique d'en déduire, a contrario, que les procédures prévues aux lettres a) et b), relatives aux autres types de litiges, ne constituent pas un règlement arbitral. Leur assimilation à un autre mode de règlement est cependant très difficile, voire impossible : d'une part, en effet, puisque les décisions prévues aux lettres a) et b) sont prises, au vote pondéré, par les Administrateurs ou, en phase d'appel, par les Gouverneurs du Fonds, donc par des organes exécutifs, où siègent et prennent part aux délibérations les représentants des Etats, il ne peut s'agir de procédures judiciaires ; ces décisions ayant, d'autre part, un caractère obligatoire, il ne saurait être question de conciliation ; enfin, même l'arbitrage, au sens habituel du terme, ne peut être retenu ici, car les Parties ne peuvent pas choisir les arbitres. Tout au plus pourrait-on, dans ce cas, parler d'arbitrage, si l'on utilise ce terme « dans un sens large, caractérisé tout simplement

par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers... »⁹.

Les exemples pourraient être multipliés ; dans la plupart des cas, le chercheur se trouve en présence de procédures extrêmement complexes, difficiles à définir d'après les critères habituels.

III. *Essai de classification des procédures en vigueur*

Est-il cependant possible de procéder à une classification dans cette richesse de procédures d'apparence si hétérogènes ?¹⁰ Si l'on adopte le critère de l'organe chargé de régler les différends, on peut, compte tenu des réserves que nous avons exprimées plus haut, distinguer deux grands groupes d'organisations.

Les premières connaissent des procédures de type judiciaire. Dans ce groupe, l'exemple le plus caractéristique est fourni par la Cour de justice des Communautés européennes. Mais d'autres organisations connaissent des procédures semblables. Ainsi, dans le Bénélux, il existe un collège arbitral¹¹ et une cour de justice¹². De même, le Traité de coopération économique est-africain, signé à Kampala le 6 juin 1967, institue, en son article 32, un tribunal. Le Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale, signé à Managua le 13 décembre 1960, prévoit, en son article XVI, la constitution d'un tribunal arbitral. Le Protocole à la Convention de Montevideo, adopté à Asunción le 2 septembre 1967, prévoit aussi une procédure arbitrale¹³.

Les secondes confient le règlement des différends à des organes dont la fonction est principalement réglementaire et exécutive. Ceux-ci sont, selon les cas, des organes pléniers ou des organes restreints. Dans certaines organisations, l'organe restreint est compétent en première instance, alors que l'organe plénier l'est en phase d'appel.

⁹ C.P.J.I., Série B, n° 12, *Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne*, p. 26. Voir SEIDL-HOHENVELDERN, « Arbitration », p. 324.

¹⁰ Voir COT, p. 253. Pour un essai de classification dans les organisations internationales non politiques en général, voir C. A. COLLIARD, « Le règlement des différends dans les organisations intergouvernementales de caractère non politique », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, p. 152.

¹¹ Traité instituant l'Union économique du Bénélux, du 3 février 1958, art. 41 et s.

¹² *Idem*, art. 52, par. 2.

¹³ Voir, pour plus de détails, R. KOVAR, *Le règlement des différends économiques interétatiques dans les organisations internationales*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1969-1970, pp. 32-33.

Ainsi, les Statuts du F.M.I. et de la B.I.R.D. prévoient que le Conseil des Administrateurs est compétent en première instance et qu'un recours peut être porté devant le Conseil des Gouverneurs ¹⁴. La saisine directe de l'organe plénier est une formule que l'on rencontre dans la plupart des accords internationaux sur les produits de base ¹⁵. Ces derniers prévoient l'intervention du Conseil, organe où sont représentés tous les Etats membres. Lorsqu'ils existent, les organes restreints des organisations chargées d'administrer les accords internationaux sur les produits de base ne jouent aucun rôle contentieux : les Conseils sont compétents en premier et en dernier ressort ¹⁶. A l'A.E.L.E. également, c'est le Conseil qui est compétent pour connaître des différends ¹⁷ ; au G.A.T.T., enfin, ce sont les Parties Contractantes ¹⁸.

IV. *Le caractère exceptionnel des procédures judiciaires*

A ce stade, après ce rapide survol des procédures en vigueur dans les organisations internationales économiques les plus importantes, un certain nombre de constatations s'imposent.

La première est la suivante : c'est dans les organisations régionales d'intégration économique que le règlement judiciaire occupe la place la plus importante ¹⁹. Une explication de ce phénomène peut être recherchée dans le fait que ces organisations ont le plus souvent un but final politique et qu'elles n'apparaissent en définitive pas comme des organisations strictement économiques. Comme

¹⁴ Statuts du F.M.I., art. XVIII ; Statuts de la B.I.R.D., art. IX.

¹⁵ Accord international sur le sucre de 1968, art. 57 ; Accord international sur le blé de 1971, art. 7.

¹⁶ Comités exécutifs des Accords internationaux sur le sucre de 1968 (art. 16) et sur le blé de 1971 (art. 15).

¹⁷ Convention de Stockholm, art. 31.

¹⁸ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, art. XXIII. Voir aussi la décision des Parties Contractantes du 5 avril 1966, révisant l'article XXIII du G.A.T.T. et instituant à l'intention des pays peu développés une nouvelle procédure de conciliation qui prévoit qu'une partie contractante peu développée, si elle s'estime lésée, pourra porter le différend devant le Directeur général du G.A.T.T. Celui-ci, après avoir consulté les parties contractantes intéressées et toute autre organisation intergouvernementale qu'il jugera utile, offrira ses bons offices en vue de faciliter une solution. Si, dans un délai de deux mois, aucun règlement satisfaisant n'est intervenu, le Directeur général, à la demande de l'une des Parties intéressées, pourra porter le différend devant les Parties Contractantes ou devant le Conseil (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 14, p. 19).

¹⁹ Voir KOVAR, p. 32.

elles visent avant tout à promouvoir l'intégration économique et politique des Etats qui les composent, les fonctions d'une cour sont assimilables, dans une certaine mesure, à celles d'une juridiction administrative ou constitutionnelle ²⁰.

On constate, en deuxième lieu, que, dans ces mêmes organisations, le recours à des organes juridictionnels ou arbitraux n'est le plus souvent pas direct. Il fait suite à d'autres procédures ; la saisine d'une juridiction n'est prévue qu'en cas d'échec de la procédure préalable ²¹ : ainsi, dans le Bénélux, les différends ne sont portés devant le Collège arbitral et la Cour de justice que s'ils n'ont pas pu trouver une solution devant le Comité des Ministres ²². De même, le Tribunal du Marché commun d'Afrique orientale ne connaît des différends que si ces derniers n'ont pas pu être réglés par le Conseil ²³. De son côté, le Protocole d'Asunción dispose que des pourparlers entre les Etats en litige (art. 22) et la saisine éventuelle du Comité permanent exécutif (art. 5) doivent précéder l'arbitrage. En vertu de l'article XVI du Traité de Managua, une instance préalable à la procédure arbitrale est également prévue. Enfin, même dans la C.E.E., la saisine directe de la Cour de justice n'est expressément prévue que dans des cas particuliers ²⁴ ; la règle, fixée à l'article 170

²⁰ Voir J.-P. COLIN, *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 46 et KOVAR, p. 33.

²¹ Voir KOVAR, p. 34 ; SEIDL-HOHENVELDERN, « Grenzen », p. 54, dit : « Gelegentlich ist einer Anrufung des gerichtlichen Organs ein Vorverfahren vorgeschaltet, das einer aussergerichtlichen Schlichtung des Streites dienen soll (vorherige Anrufung des aus Staatenvertretern bestehenden politischen Gremiums bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten ; Vorschaltung der Kommission vor Anhängigmachung eines Staatenstreites vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ; Anhörung einer Vermittlungsstelle vor Entscheidung arbeitsrechtlicher Streitfälle). »

²² Art. 44.

²³ Art. 30, lettre d) et art. 36.

²⁴ Voir, p. ex., Traité de Rome, art. 93. Les Communautés européennes prévoient que, préalablement à la saisine de la Cour par un Etat ou par la Commission dans le but de faire constater le manquement d'un autre Etat à ses obligations, la Commission doit mettre l'Etat inculpé en mesure de présenter ses observations. Cette procédure est une véritable phase de conciliation. Il s'agit le plus souvent de consultations bilatérales entre la Commission et l'Etat incriminé. L'avis de la Commission doit indiquer à l'Etat quelles mesures il doit prendre pour se mettre en règle et éviter l'action devant la Cour. Voir Traité C.E.C.A. (art. 88) ; Traité C.E.E. (art. 169-170) ; Traité E.U.R.A.T.O.M. (art. 141-142). Voir, en outre, 9^e Rapport général, p. 389 ; voir aussi Ph. CAHIER, « Le recours en constatation de manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1967 (vol. 3), pp. 131, 143 et s. Voir également F. SCHNIEWIND, *Die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten im westeuropäischen Rahmen*, thèse, München, 1967.

du Traité de Rome, subordonne l'action devant la Cour à l'exigence d'une procédure préalable devant la Commission ²⁵.

On peut constater, en troisième lieu, que, dans les autres organisations internationales — celles qui revêtent un caractère purement économique — les différends sont soumis à des organes dont la fonction principale n'est pas de régler les différends ; en outre, le règlement qu'ils proposent n'est pas judiciaire, mais politique.

L'indépendance des juges est en effet une condition essentielle du règlement judiciaire ²⁶. Or, l'intervention d'organes composés de représentants des Etats, souvent impliqués, directement ou indirectement, dans le litige, confère presque inévitablement à la solution adoptée un caractère politique ; en effet, les gouvernements défendent des intérêts nationaux ²⁷ : la décision prise sera dès lors souvent un compromis d'intérêts et ne reposera pas nécessairement sur des considérations juridiques. Elle ne sera pas toujours motivée. Par ailleurs, ces organes n'étant pas spécialisés dans le règlement des différends, la procédure ne revêtira pas un caractère judiciaire. Sans même distinguer la voie selon laquelle ces organes règlent les différends, recommandation ou décision — cette dernière étant

²⁵ Sur ces exemples, voir KOVAR, pp. 34-35.

²⁶ Voir P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, 1^{re} édition, Genève, 1954, tome II (ci-après : GUGGENHEIM, *Traité*), p. 104 ; après avoir parlé du règlement judiciaire, cet auteur ajoute : « Il n'en est pas de même des organes administratifs des organisations internationales. Dans l'affaire de Mossoul, p. ex., les membres du Conseil de la Société des Nations ont voté conformément à leurs instructions. Les considérations politiques l'emportent alors sur les considérations juridiques ». Dans cette affaire, la C.P.J.I. a déclaré qu'« on ne saurait ..., à proprement parler, considérer le Conseil agissant en tant qu'organe de la Société des Nations ... comme un tribunal arbitral ». Voir C.P.J.I., Série B, n° 12, *Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne*, p. 26.

²⁷ A propos du F.M.I., D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, Paris, Colin, 1970, p. 60, a dit que « la situation des administrateurs apparaît comme étant très ambiguë. Sont-ils des 'experts indépendants' chargés de gérer le système monétaire international ou ne sont-ils que les représentants et les défenseurs des intérêts nationaux des pays qui les ont élus ou nommés ? L'accord de Bretton Woods ne permet pas de donner une réponse précise dans un sens ou dans l'autre ; la conception 'experts indépendants' semble triompher dans la mesure où les administrateurs jouissent d'immunités et de privilèges diplomatiques étendus à raison des actes officiels accomplis dans l'exercice officiel de leur fonction et ce, même à l'égard des Etats dont ils sont les ressortissants ; en revanche, et à l'inverse du directeur général et du personnel du Fonds, il ne leur est pas demandé d'être 'indépendants' dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui semble consacrer la thèse 'défenseurs des intérêts nationaux' ».

souvent prise au vote pondéré — l'absence d'indépendance de leurs membres permet de leur dénier la qualité d'organes judiciaires ²⁸.

En conclusion, on peut affirmer que, si les organisations internationales économiques ne méconnaissent pas complètement les procédures judiciaires, elles ne leur réservent qu'une place restreinte ²⁹. Même là où il est prévu, le règlement judiciaire ou arbitral apparaît, le plus souvent, comme un moyen subsidiaire.

Dans la plupart des organisations internationales économiques, les différends sont soumis, en vue de leur règlement, à des procédures variées et hétérogènes, qui réalisent une fusion des éléments judiciaire et politique. Ce caractère hybride rend malaisée leur qualification : pour cette raison, la doctrine les définit de manière négative ³⁰ ou approximative ³¹. Aucune d'entre elles ne met cependant en œuvre des techniques strictement judiciaires ³².

La préférence accordée, d'une manière si générale, au règlement diplomatique, dans les organisations internationales de coopération économique, ne peut manquer de surprendre, lorsqu'on pense à la place privilégiée que le droit international accorde aux procédures judiciaires, considérées comme le mode le plus parfait de règlement des différends, si bien que l'on a pu dire que « it is at first sight a matter of wonder that the specialized agencies of the United Nations should have so tenuous a link with its principal judicial

²⁸ Voir KOVAR, p. 57 et J. LAMBRINIDIS, *The Structure, Function and Law of a Free Trade Area; the European Free Trade Association*, London, Stevens, 1965 (ci-après : LAMBRINIDIS, *The Structure*), p. 204.

²⁹ Voir KOVAR, p. 32.

³⁰ Voir S. D. METZGER, « Settlement of International Disputes by *Non-judicial Methods* », *A.J.I.L.*, 1954 (vol. 48), (ci-après : METZGER, « Settlement of International Disputes »), p. 408 (nos italiques).

³¹ Voir J. LAMBRINIDIS, « The Emergence of *Quasi-Judicial Quasi-Administrative* Organs and Methods for the Settlement of International Disputes », *Revue hellénique de droit international*, 1963 (vol. 16), (ci-après : LAMBRINIDIS, « The Emergence »), pp. 78-87. Voir aussi KOVAR, p. 27 et SEYID MUHAMMAD, *The Legal Framework of World Trade*, London, Stevens, 1958, p. 80, qui dit, à propos des procédures prévues au G.A.T.T. : « It is true that the Contracting Parties, when deciding disputes, do not consider themselves to be a 'court' or 'tribunal' in the conventional meaning of the term. They do, however, possess a 'quasi-judicial' character ». A propos du G.A.T.T., Th. FLORY, *Le G.A.T.T., droit international et commerce mondial*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 71, a également écrit : « D'une manière générale, la procédure au sein des *panels* revêt simultanément un aspect informel et un caractère *quasi-judiciaire* » (nos italiques).

³² Voir KOVAR, p. 27.

organ »³³. En effet, on assiste apparemment à un renversement des valeurs lorsque l'on passe du droit international général au droit international économique : les procédures judiciaires ne semblent plus être ici le mode idéal de règlement des différends³⁴.

L'objet de notre thèse est de tenter de trouver une explication à ce phénomène.

Celle-ci doit être recherchée, en premier lieu, dans le caractère peu approprié des procédures judiciaires au contentieux économique³⁵. Ce sera l'objet de notre première Partie. L'inadéquation des mécanismes juridictionnels tient d'abord à deux raisons objectives : d'une part, à la nature des différends économiques (Chap. I) ; d'autre part, au cadre institutionnel et organique dans lequel ils se produisent (Chap. II). Elle s'explique enfin par l'attitude réservée, voire méfiante, des Etats et des milieux économiques envers les juridictions internationales, et tout particulièrement envers les juges, lorsqu'il s'agit de leur confier des différends économiques (Chap. III).

La deuxième Partie tend à montrer que, contrairement au règlement judiciaire, les procédures diplomatiques sont particulièrement aptes à réaliser les finalités du contentieux économique international.

³³ J. S. FAWCETT, « The Place of Law in an International Organization », *B.Y.I.L.*, 1960 (vol. XXXVI), (ci-après : FAWCETT, « The Place of Law »), p. 322. Cette remarque très pertinente est valable non seulement pour les institutions spécialisées des Nations Unies, mais également pour d'autres organisations internationales, en particulier celles à caractère économique.

³⁴ Voir WEIL, pp. 9-10.

³⁵ La nécessité d'instituer des procédures spéciales pour la solution des litiges économiques avait déjà été relevée par la S.d.N. (S.d.N., Doc. C 57 M 32, 1932, II B). Le Comité économique avait proposé au Conseil de la S.d.N. de créer un groupe d'experts auxquels les Etats membres pourraient soumettre leurs différends économiques. Une résolution dans ce sens fut adoptée par le Conseil en 1932. Ce dernier invita ensuite le Comité économique à lui soumettre des propositions en vue de choisir les experts. On retint un système correspondant à la formule des *panels* : une liste de quatorze experts désignés par le Conseil sur proposition du Comité économique de la S.d.N. Le choix des experts, qui devaient jouir d'une autorité reconnue en matière économique, devait tenir compte d'une équitable répartition géographique. Leur mandat, de cinq ans, était renouvelable. Seuls les membres de la S.d.N. pouvaient soumettre leurs différends aux experts. De même, la Commission consultative et technique de l'Organisation des Communications et du Transit était compétente pour trancher les différends entre ses membres. Elle était autorisée à instituer des organes subsidiaires et des commissions spéciales pour connaître des différends dont elle était saisie. La Convention sur la simplification des formalités douanières avait adopté une solution analogue. Les différends étaient soumis à l'organe permanent, qui était assisté par un organe d'instruction composé en partie de membres du Comité économique de la S.d.N. et en partie d'experts indépendants. Voir, sur ce point, KOVAR, pp. 37 et s.

C'est là la seconde raison de la préférence accordée à ce mode de règlement. La principale fonction des procédures contentieuses dans les organisations internationales de coopération économique n'est en effet pas, comme nous aurons l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises tout au long de ce travail, de trancher les différends en disant qui a tort et qui a raison, quel est l'Etat vainqueur et lequel est le vaincu, mais bien plutôt de trouver un arrangement équitable, satisfaisant à la fois pour les Parties au litige et pour l'organisation elle-même. Le bon fonctionnement de cette dernière est toujours la préoccupation principale des organes chargés du règlement des différends. Or, par son intransigeance, le règlement judiciaire n'est pas toujours à même de sauvegarder l'esprit de bonne entente et de collaboration qui doit régner parmi les membres d'une organisation internationale économique. Par ailleurs, les bénéfices que tirent les Etats de leur participation à la vie de l'organisation a pour effet que, contrairement à ce qui peut se produire en matière politique, ils ne sont en général pas intéressés à alimenter une controverse. Le déséquilibre qui résulte d'un acte illicite est généralement préjudiciable à toutes les Parties. Celles-ci désirent donc le plus souvent trouver un règlement rapide et amiable au différend ³⁶. Dans ces conditions, les négociations (Chap. IV) et les procédures de conciliation (Chap. V) semblent être plus indiquées que le règlement judiciaire.

Cependant, l'attribution de fonctions contentieuses à des organes politiques ne va pas sans soulever de sérieuses objections. Dans la dialectique à trois temps qui constitue la présente étude, la dernière Partie s'efforce alors de montrer comment, par un processus de rééquilibre presque naturel des choses, le droit, que l'on a voulu écarter, tend à réintégrer la place qui lui revient. Ainsi, il vient tempérer les inconvénients du règlement politique. Les procédures acquièrent par là le caractère hybride que nous avons relevé plus haut ³⁷. La « juridictionnalisation » de ces dernières se manifeste, d'une part, par le rôle important que jouent les commissions d'enquête et de conciliation, conseillères des organes exécutifs, composées d'experts, souvent juristes (Chap. VI) ; d'autre part, par les voies de recours qui sont ouvertes aux Etats contre les décisions prises par l'organisation (Chap. VII).

³⁶ Voir COT, p. 270.

³⁷ Voir *supra*, p. 20, notes 30 et 31.

PREMIÈRE PARTIE

**L'INADÉQUATION DU RÈGLEMENT
JUDICIAIRE**

« L'arbitrage est, sans doute, le meilleur procédé pour trancher les litiges internationaux dans les cas qui s'y prêtent ; mais vouloir le faire fonctionner en dehors de ce qui constitue son domaine, c'est faire une tentative inutile et même dangereuse. »¹

L'inadaptation des procédures judiciaires au contentieux économique tient d'abord à la nature de ce dernier. D'une part, en effet, en matière économique, le caractère généralement précaire et imprécis des règles de droit, ou leur absence, a pour conséquence que les prétentions des Parties ne peuvent pas toujours être fondées en droit ; d'autre part, les différends économiques sont souvent peu caractérisés : s'ils ont parfois trait à l'élaboration du droit ou à sa modification, il arrive aussi qu'ils aient pour objet un préjudice potentiel. Dès lors, ne reposant pas toujours sur une base strictement juridique, le contentieux économique échappe à la compétence habituelle des instances judiciaires. Par ailleurs, sur le plan de la recevabilité, le différend, compris en matière économique dans un sens large, n'entre normalement pas dans la définition étroite et précise qu'en donne la Cour². Ces points feront l'objet des développements du chapitre premier.

En deuxième lieu, le cadre organique et multilatéral dans lequel naît le différend a une double incidence sur les techniques de son règlement. D'une part, la structure relativement « primitive » des organisations internationales économiques, qui se caractérisent par une confusion encore assez prononcée des fonctions, rend malaisée l'attribution de la fonction contentieuse à un organe spécialisé. Le règlement des différends y est en effet considéré comme faisant partie de l'administration courante de l'organisation. La présence de cette dernière entraîne donc l'« intériorisation » des procédures. Celle-ci répond d'ailleurs à l'intérêt et au besoin qu'a l'organisation de régler elle-même les litiges qui naissent en son sein. D'autre part, la « multilatéralisation » du différend conditionne aussi les procédures adoptées pour son règlement. Si celles-ci sont destinées à protéger les Parties au différend, elles doivent aussi prendre en considération les intérêts des Etats indirectement concernés et de l'organisation elle-même. Dès lors, dans les organisations interna-

¹ J. BASDEVANT, « Le conflit franco-vénézuélien », *R.G.D.I.P.*, 1906 (vol. 13), p. 558.

² Cette observation n'est pas valable pour les instances arbitrales, où les conditions de recevabilité sont moins rigoureuses.

tionales économiques, l'existence d'un intérêt subjectif n'est pas une condition à l'introduction de l'instance. Or, la jurisprudence récente de la Cour a fait de l'existence d'un intérêt personnel et direct une condition de recevabilité de la requête ; en outre, l'organisation pouvant être partie au différend, le contentieux des organisations internationales économiques échappe, dans certains cas du moins, à la compétence de l'institution de La Haye³. Ces problèmes seront abordés dans le deuxième chapitre.

Enfin, s'il se trouve que les différends économiques ne sont parfois pas justiciables par nature, il arrive aussi qu'ils ne le soient pas par la volonté des Etats. Ces derniers montrent en effet une grande réticence à soumettre les litiges qui mettent en jeu des intérêts importants à des juridictions statuant avec force obligatoire et qui, de surcroît, sont composées de magistrats considérés comme peu familiarisés avec les questions économiques. Nous traiterons de ces questions dans le troisième chapitre.

³ Pour ces points aussi, il conviendra de réserver les procédures arbitrales, beaucoup plus souples que celle de la C.I.J.

CHAPITRE I

LA NATURE DES DIFFÉRENDS

La nature du différend économique international est intimement liée à celle de la norme de droit international économique et des obligations qui en découlent. C'est en effet de leur application ou de leur interprétation qu'il naît le plus souvent.

SECTION I. LA NATURE DE LA RÈGLE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE ET DES OBLIGATIONS QU'ELLE CRÉE

§ 1. La nature de la règle

Comparée à la plupart des règles de droit international, la règle de droit international économique présente un certain nombre de caractéristiques propres.

I. L'objet de la règle : la vie économique internationale

En premier lieu, la règle économique internationale est appelée à réglementer les relations internationales économiques. Or, les notions économiques sont souvent difficiles à définir de manière rigoureuse. Le G.A.T.T., par exemple, définit, en son article XXIV, alinéa 8, lettres a) et b), les notions d'« union douanière » et de « zone de libre échange », en retenant comme critère l'élimination des droits de douane et autres restrictions commerciales « pour l'essentiel des échanges commerciaux » entre les Etats membres de l'un ou l'autre de ces deux types d'associations économiques. L'expression susmentionnée fut à l'origine de discussions très vives, qui opposèrent les « Six » aux autres Etats, lorsque les Parties Contractantes examinèrent la compatibilité du Traité de Rome avec l'Accord général. Les premiers considéraient qu'il fallait s'en tenir à des données purement quantitatives ; la C.E.E. estimait même que la condition était satisfaite dès que la libération des droits de douane portait sur quatre-vingts pour cent des échanges. Les seconds prétendaient, en revanche, que l'on devait retenir également des critères

de nature qualitative¹. Par ailleurs, même lorsque les accords définissent certains termes, ces derniers sont susceptibles d'acquérir un contenu différent, en fonction du changement des circonstances ou de l'évolution de la conjoncture économique. Ainsi, l'article 2, alinéa 15, de l'Accord international sur le sucre de 1968 définit le terme « sucre », tel qu'il doit être entendu dans l'Accord. Mais, en sa lettre b), il précise que, « si le Conseil conclut que l'emploi croissant de mélanges à base de sucre menace les objectifs de l'Accord, ces mélanges seront réputés être du sucre... ». On trouve ainsi, dans la plupart des conventions économiques internationales, plusieurs notions difficiles à définir avec précision, telles que « cadence raisonnable d'expansion des échanges »², « bénéfices attendus de l'élimination ou de l'absence de droits de douane »³, « pénurie grave » ou « déséquilibre fondamental »⁴. L'incertitude des notions économiques, imputable en partie à la doctrine, puisque les auteurs ne donnent pas toujours la même signification aux termes qu'ils utilisent, provient surtout de ce que ces derniers changent souvent de sens avec l'évolution des problèmes économiques⁵.

En second lieu, la rapidité et l'importance des fluctuations auxquelles est sujette la vie économique ne permettent pas aux règles qui la régissent de durer très longtemps⁶. Les phénomènes économiques étant essentiellement changeants, la norme de droit international économique apparaît comme mouvante et fonctionnelle, appelée à s'adapter perpétuellement aussi bien aux structures économiques des membres de la société internationale qu'aux besoins engendrés par les relations économiques internationales. Toute règle

¹ Voir KOVAR, pp. 5 et 6.

² Convention de Stockholm, art. 10, alinéa 3.

³ *Idem*, art. 13, alinéa 1 b).

⁴ Statuts du F.M.I., article IV, sect. 5 a). Pour WEIL, p. 8, « l'affaire relative aux *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc* a montré les incertitudes qui s'attachent à la notion de 'valeur en douane' : s'agissait-il de la valeur sur le marché local ou de la valeur sur le marché d'origine ? La réponse dépend, comme l'a montré P. Reuter dans sa plaidoirie, de la conjoncture économique : les deux valeurs coïncident en période de marché libre et concurrentiel, elles divergent dans l'hypothèse contraire. »

⁵ Voir WEIL, p. 9. Cet auteur fait remarquer à juste titre que « dans l'affaire des *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, le principe de la liberté économique, qui assurait, au moment où il avait été posé, en 1911, le développement économique du Maroc, avait une portée toute différente lorsque sont intervenues les mesures litigieuses de contrôle des changes, au lendemain de la seconde guerre mondiale ».

⁶ Voir WEIL, p. 8.

économique est en effet basée sur deux catégories d'éléments, qu'il est souvent difficile de concilier : la situation économique prévalant au moment où la règle est adoptée, d'une part, et les prévisions sur l'évolution de la conjoncture, d'autre part. Il existe toujours une marge considérable d'incertitude quant à la question de savoir si une réglementation résistera à une évolution qui ne confirmerait pas les prévisions initiales⁷. Plus encore que dans n'importe quel autre domaine du droit, une règle qui durerait trop longtemps serait très tôt destinée à ne plus correspondre à la réalité économique. Pour cette raison, les accords sont généralement conclus pour de brèves périodes et reconduits au terme de quelques années⁸ ; les procédures de révision sont souples, afin de permettre leur mise à jour périodique⁹. Il existe, comme le relève R. KOVAR, une antinomie entre le dynamisme des faits économiques et l'exigence de stabilité des notions juridiques. Par sa nature même, toute règle juridique est statique. Les réalités économiques se révèlent au contraire être le plus souvent changeantes et mouvantes¹⁰.

II. *Son incidence sur la nature de la règle*

La matière qu'elle est appelée à réglementer confère à la règle de droit international économique ses traits spécifiques.

Toute règle juridique est par définition générale et abstraite. Ces caractères lui permettent de s'appliquer de manière uniforme et sans discrimination à une pluralité de cas d'espèce. Ces derniers, sans être nécessairement identiques, doivent de leur côté présenter un degré suffisant de similitude pour pouvoir être couverts par la règle. Plus les situations concrètes sont homogènes, plus la règle peut être générale et abstraite. Leur hétérogénéité contraindra au contraire la règle à tenir compte des cas particuliers : son degré de généralité et d'abstraction sera moindre. Les situations économiques appartiennent à cette dernière catégorie : la réalité complexe, multi-

⁷ Voir A. CORET, *Le droit des ententes internationales relatives aux produits de base*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1969-1970, p. 112.

⁸ Voir, p. ex., les accords internationaux sur les produits de base.

⁹ Voir, p. ex., Convention de Stockholm, art. 5, alinéa 7 : « Le Conseil réexamine périodiquement les dispositions du présent article et peut décider de les amender » ; *idem*, art. 15, alinéa 3 : « En fonction de l'expérience acquise, le Conseil examine ... si des dispositions additionnelles ou différentes sont nécessaires... ». Voir, sur ce qui précède, WEIL, p. 8.

¹⁰ Voir KOVAR, p. 8

forme et variable du monde économique, et la spécificité de chaque situation économique, rendent malaisée leur réduction dans une norme abstraite. De par la matière qu'elle est appelée à régler, la règle de droit économique ne peut s'appliquer à une pluralité de situations concrètes qu'à condition de prendre en considération les cas individuels et de tenir compte des situations particulières¹¹. La règle de droit économique sera donc en général moins rigoureuse, moins nette, et se caractérisera par sa souplesse et par sa malléabilité ; elle sera plus « casuistique »¹².

Toute norme juridique impose habituellement des obligations précises. En matière économique, en revanche, plusieurs règles ne sont pas véritablement contraignantes. Elles revêtent un caractère qui les apparente plutôt à des recommandations. Cela ressort d'ailleurs souvent de leur formulation¹³.

Les règles économiques sont fort souvent assorties de clauses de sauvegarde et de dérogation, qui en amenuisent encore davantage le caractère contraignant¹⁴. Il n'est en effet pas à exclure, en matière économique, que des situations imprévisibles, ou tout au moins très difficiles pour l'un des participants, ne mettent obstacle à ce qu'il puisse appliquer en tout ou partie la réglementation définie dans l'accord. Pour éviter que cela ne conduise à la non-participation, la plupart des accords économiques internationaux prévoient, dans un certain nombre de circonstances, la possibilité, pour l'Etat, d'être relevé de ses engagements. Des clauses de ce genre font référence à des « difficultés graves », à de « graves troubles éco-

¹¹ KOVAR, p. 6, parle à ce propos de « l'antinomie entre l'exigence d'abstraction des notions juridiques et la spécificité des situations économiques ». Ces propos nous semblent exagérés. Une certaine tension entre la règle de droit, abstraite, et le cas d'espèce auquel elle doit s'appliquer existe en effet toujours, de manière variable selon les cas. Elle est particulièrement évidente en matière économique. Il existe actuellement une tendance assez répandue à opposer la règle de droit économique aux autres règles de droit. Voir, à ce propos, WEIL, pp. 6, 30 et 31.

¹² WEIL, p. 6, a écrit que « la règle traditionnelle a des arêtes tranchées, elle est toute rigueur et précision ; la règle de droit économique a des contours brouillés, elle est toute souplesse et ondoie... elle aspire à épouser la réalité dans ses détours, ses nuances, ses méandres ».

¹³ Voir, parmi d'autres exemples, Convention de Stockholm, art. 16 : « Les Etats membres reconnaissent que des restrictions à l'établissement et à la gestion par des ressortissants d'autres Etats membres d'entreprises économiques sur leur territoire ne *devraient* pas être appliquées... » ; *idem*, art. 24, alinéa 1 : « Tout Etat *évite* de porter atteinte aux intérêts des autres Etats membres... » (nos italiques).

¹⁴ Voir WEIL, p. 7 et A. MANIN, « A propos des clauses de sauvegarde », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1970 (vol. 6), p. 1.

nomiques ou financiers »¹⁵, à une « diminution grave des réserves monétaires »¹⁶, à des « difficultés de balance des paiements »¹⁷, à des difficultés survenant dans des secteurs particuliers¹⁸. Ainsi, si l'un des piliers du système du G.A.T.T., le principe de non-discrimination, est prévu à l'article XIII, l'article XIV s'empresse d'y prévoir un grand nombre d'exceptions. On peut parfois même se demander si les clauses de sauvegarde, souvent rédigées de manière vague, n'aboutissent pas à priver la règle de sa portée réelle¹⁹. Mais la norme de droit économique ne peut pas s'empêcher de tenir compte de la conjoncture économique ; elle doit être prospective. Dans un domaine aussi fluctuant que l'économie, le droit peut difficilement dicter des conduites strictes. Les règles économiques doivent être suffisamment souples pour être à même de s'adapter continuellement à l'imprévisibilité des phénomènes économiques. Elles font partie de ce que l'on a appelé le « droit de l'aléatoire ».

Ainsi, les caractéristiques du droit international économique sont liées à des notions telles que conjoncture, spontanéité, réalisme, aléatoire : ce sont là en effet quelques mots-clés qui expliquent la nature de cette nouvelle discipline²⁰. Alors que les règles de droit sont habituellement précises et durables, nettement définies et dotées d'une force contraignante qui ne laisse de place à aucune souplesse, le droit économique est beaucoup plus glissant, plus indéterminé. Le caractère contraignant de la règle s'amenuise. Appelée à se métamorphoser selon le cours que prendra la conjoncture économique, celle-ci comporte réserves et clauses de sauvegarde, qui doivent lui permettre de faire face à des événements imprévus²¹. De générale et abstraite, elle devient particulière et « casuistique »²².

¹⁵ Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E., art. 7.

¹⁶ Statuts du F.M.I., art. XII, 2 a).

¹⁷ Convention de Stockholm, art. 19 : « Nonobstant les dispositions de l'article 10, tout Etat membre peut, conformément à ses autres obligations internationales, introduire des restrictions quantitatives à l'importation, en vue de sauvegarder sa balance des paiements ». Voir aussi G.A.T.T., art. XII, alinéa 1 : « Nonobstant les dispositions du paragraphe premier de l'article XI, toute partie contractante, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation... ».

¹⁸ L'article 20 de la Convention de Stockholm est très caractéristique à cet égard.

¹⁹ Voir WEIL, p. 7.

²⁰ *Idem*, p. 18.

²¹ *Idem*, p. 15.

²² KOVAR, p. 7, dit très justement que le caractère particulier de la norme de droit économique provient de la « difficulté pour le droit d'appréhender

§ 2. La nature de l'obligation

La nature de la norme se répercute tout naturellement sur l'obligation qu'elle engendre.

Pour cette raison, dans les conventions économiques internationales, les obligations sont souvent vagues et imprécises, mal définies dans leur libellé. Bien souvent, les Etats s'engagent simplement « à examiner avec compréhension », « à notifier, pour autant que cela sera possible », « à prendre toutes mesures utiles en vue de... », « à appliquer une mesure s'ils considèrent que leur situation économique et financière ou l'état de leur balance des paiements le permettent »²³.

Plusieurs d'entre elles sont des obligations de comportement et non de résultat. Ainsi, l'article 25, alinéa 1, de l'Accord international sur le sucre de 1968 dispose que « les Membres s'engagent à *prendre les mesures nécessaires* pour pouvoir remplir les obligations que leur impose l'Accord et à coopérer pleinement en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord »²⁴.

Il arrive aussi que l'exécution des obligations soit laissée à la discrétion des Etats. L'article 3, alinéa 4, de la Convention de Stockholm, par exemple, stipule que « chaque Etat membre se déclare disposé à appliquer des droits de douane à l'importation inférieurs au niveau indiqué au paragraphe 2 du présent article, *s'il considère que sa situation économique et financière et la situation du secteur en cause le lui permettent* »²⁵.

par ses concepts la matière économique » et de la tension entre « les exigences spécifiques du juridique et celles, contradictoires, de l'économique ». Certes, les traits relevés à propos du droit international économique ne sont pas inconnus d'autres disciplines juridiques. On peut toutefois relever qu'ils sont ici plus accentués et plus fréquents.

²³ Voir, parmi bien d'autres exemples, Convention de Stockholm, art. 5, alinéa 4 ; art. 9 ; art. 14 ; G.A.T.T., art. VII, alinéa 1 ; art. VIII, alinéa 2 ; art. XIII, alinéa 2 ; Accord international sur le sucre de 1968, art. 27.

²⁴ L'article 5 de l'Accord international sur le sucre de 1958 prévoyait que « en vue de rendre le sucre plus aisément disponible pour les consommateurs, chaque gouvernement participant convient de prendre les mesures *qu'il estime appropriées* pour réduire des charges disproportionnées qui pèsent sur le sucre, notamment celles qui résultent de monopoles ou de mesures financières et fiscales (nos italiques).

²⁵ Nos italiques.

Parfois même, la règle est rédigée au conditionnel, ce qui laisse subsister les plus grands doutes sur son caractère obligatoire²⁶.

Enfin, plusieurs accords économiques internationaux prévoient que, dans certaines circonstances, les Etats peuvent être déliés de leurs obligations. Alors que toute réglementation prévoit normalement des obligations fixes, c'est-à-dire stables et immuables, certains accords économiques internationaux, tout en stipulant des obligations précises, prévoient en même temps que ces dernières peuvent, dans certains cas, être modifiées ou même supprimées. Ainsi, l'article 28 de l'Accord international sur le sucre de 1968 stipule que « lorsqu'un Membre estime qu'il ne peut remplir intégralement les obligations que lui impose le présent article, ou que ces obligations portent préjudice, ou risquent de porter préjudice, à son commerce, ... il peut être dégagé des obligations que lui impose le paragraphe 1 du présent article, si le Conseil en décide ainsi par un vote spécial, et dans la mesure que le Conseil détermine par ce vote... »²⁷.

Obligations vagues, imprécises, précaires, truffées d'échappatoires, les Etats ont la possibilité de s'y soustraire, si elles portent un grave préjudice à leur économie ou compromettent leurs intérêts vitaux sans que, pour autant, une illégalité puisse dans chaque cas leur être reprochée²⁸ ; il peut toutefois en résulter un dommage pour un autre Etat.

Le caractère de l'obligation ne peut donc manquer d'affecter la nature du différend.

²⁶ Voir l'art. 2 c) du Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E. : « Les Membres *devraient*, dans la mesure où la situation de leur balance des paiements et l'état de leurs réserves monétaires le permettent, accorder les autorisations requises pour... » (nos italiques).

²⁷ L'article 7 de l'Accord international sur le sucre de 1958 prévoyait même que, « si le Conseil s'abstient d'examiner la demande du pays intéressé, ce dernier peut se considérer dans les quinze jours comme *relevé ipso facto des obligations définies au paragraphe 1* ». L'article XIX, alinéa 1, lettre a), du G.A.T.T. stipule que « si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, ... un produit est importé sur le territoire d'une partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux ... cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, *dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession* » (nos italiques).

²⁸ WEIL, p. 8, remarque à juste titre que la « précarité de la règle de droit international économique compromet à la limite le principe *pacta sunt servanda*, puisqu'elle permet à chaque partie à un traité ou à un contrat de remettre à tout instant en cause les engagements qu'elle a assumés en se fondant simplement sur la clause, considérée comme toujours applicable,

SECTION II. LES CARACTÈRES DES DIFFÉRENDS ÉCONOMIQUES INTERNATIONAUX

§ 1. Des différends ne reposant pas toujours sur une contestation fondée en droit

I. L'importance respective du facteur « acte illicite » et du facteur « dommage »

La souplesse et la malléabilité de la norme économique internationale, appelée à s'adapter à une matière en constante évolution, et le caractère précaire des obligations qu'elle fait naître, ont pour conséquence que, dans le contentieux économique international, le différend ne peut pas toujours être lié à une contestation fondée en droit.

Bien entendu, dans les organisations internationales économiques, les plaintes des Etats ont souvent pour objet une interprétation divergente ou la prétendue inexécution des dispositions du traité qui les institue. Dans le cadre du G.A.T.T., par exemple, la plupart des différends naissent du fait que certains Etats élèvent des tarifs sur les produits « consolidés » ou qu'une taxe est imposée à certains articles importés, en violation de l'article III de l'Accord général ; d'autres sont relatifs à des restrictions quantitatives, qui violent les articles XI et XIII ; certaines plaintes enfin portent sur des subventions accordées contrairement aux stipulations de l'article XVI ou sur des taxes discriminatoires frappant certains produits importés²⁹. Un Etat invoque-t-il, lorsqu'il subit un dommage, la violation d'une disposition par un autre Etat, ce dernier pourra souvent se retrancher derrière les nombreuses clauses de sauvegarde et autres exceptions et, par là, justifier son comportement : la situation de sa

rebus sic stantibus ». Voir, sur ce problème en général, M. VIRALLY, « La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement ; essai d'interprétation para-juridique », *A.F.D.I.*, 1970 (vol. XVI), p. 28. L'auteur, après être parvenu à la conclusion que la stratégie du développement « constitue bien un accord entre les gouvernements qui ont participé aux négociations qui l'ont préparée, comportant des engagements de leur part... », en conclut que « ces engagements ne sont pas juridiques : ils sont seulement moraux et politiques ». L'opposant à l'engagement juridique, l'auteur ajoute que « l'engagement moral est moins contraignant : on peut revenir sur lui quand il y a de bonnes raisons de le faire, c'est-à-dire dans toutes les circonstances où la bonne foi le permet ».

²⁹ Voir, entre autres, J. JACKSON, *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1969 (ci-après : JACKSON, *World Trade*), pp. 171-172.

balance des paiements ³⁰, les difficultés graves que connaît tel secteur de son économie pourront être d'excellents faits justificatifs.

Cependant, si, dans la plupart des cas, le dommage subi par un Etat est la conséquence de l'inobservation, par un autre Etat, des obligations découlant des statuts de l'organisation, il peut aussi arriver qu'il se produise sans qu'aucune disposition de l'accord n'ait été violée. Dans un domaine aussi mouvant et évolutif que l'économie, il est difficile, pour le « législateur », de prévoir dans les règles qui régissent des matières aussi complexes tous les cas dans lesquels les intérêts des Etats pourraient être lésés ou compromis et d'en fixer les obligations correspondantes.

En matière économique, le caractère précaire et imprécis de la règle ³¹, ou son absence, ne permettent donc pas toujours d'identifier une illicéité à l'origine d'un dommage. A côté de différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du droit, le contentieux économique doit alors prévoir la naissance de différends indépendamment de la violation d'une règle par un Etat : des deux composantes de la responsabilité, acte illicite et dommage, c'est ce dernier qui revêt une importance prépondérante ; l'illicéité de l'acte passe à l'arrière-plan. Même lorsqu'elle met en cause la légalité du comportement d'un Etat, l'existence d'un litige est subordonnée à celle de la preuve d'un préjudice actuel ou imminent ³². Si elle n'est pas suivie d'un dommage, la simple violation d'une disposition n'est pas suffisante pour déclencher les procédures prévues dans la plupart des organisations internationales économiques. Certaines d'entre elles sont explicites à cet égard : l'article XXIII du G.A.T.T., par exemple, prévoit qu'un avantage doit se trouver annulé ou compromis ³³.

³⁰ Voir, p. ex., les articles XII et XIV du G.A.T.T.

³¹ Le comité d'examen établi par le Conseil de l'A.E.L.E. pour enquêter sur l'affaire des *Exportations britanniques de bétail bovin en République fédérale d'Allemagne* estima qu'il était « difficile d'interpréter la portée exacte de l'obligation découlant de l'article 24 » [de la Convention de Stockholm] (nos italiques). Voir *Bâtir l'A.E.L.E.* (publication du Secrétariat de l'A.E.L.E.), 1968, p. 150.

³² Voir KOVAR, p. 22.

³³ Voir J. JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument for the Settlement of Trade Disputes », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1967 (vol. 61), (ci-après : JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument »), p. 150. Une procédure ne peut être engagée que si une partie contractante a à se plaindre de ce qu'un avantage résultant de l'Accord général se trouve annulé ou compromis par les agissements d'un autre Etat. La violation de l'Accord permet seulement de présumer l'existence d'un tel préjudice.

Dans une affaire dont eut à s'occuper le G.A.T.T., le *panel* devait examiner une plainte formulée par l'Uruguay sur les problèmes commerciaux des pays de production primaire des régions tempérées, relatifs tant aux possibilités limitées de commercialisation qui leur étaient laissées qu'au fait que les prix de leurs produits ne pouvaient être maintenus à un niveau satisfaisant. Dans le rapport qu'il établit, le *panel* affirma que « pour que l'article XXIII ³⁴ soit applicable, il ne suffit pas que des mesures aient été prises ; il faut que ce qui se trouve annulé ou compromis soit un avantage résultant de l'Accord général pour la partie contractante » ³⁵. Il ajouta que la portée de cette disposition se limite « aux cas où un avantage se trouve annulé ou compromis et qu'il est, en tout cas, difficile d'imaginer une situation où il serait approprié d'autoriser la suspension de concessions ou d'obligations alors qu'aucun avantage ne serait annulé ou compromis » ³⁶. Dans un différend qui opposa le Royaume-Uni à l'Italie, et qui fut également soumis à l'examen des Parties Contractantes, l'Italie, en exécution des dispositions de sa loi du 25 juillet 1952, avait créé un fonds de roulement qui permettait au Ministère de l'Agriculture et des Forêts d'accorder des facilités spéciales de crédit pour l'achat de machines agricoles italiennes, mais pas pour celles de fabrication étrangère. Le Royaume-Uni prétendait que cette loi comportait une incompatibilité avec les dispositions de l'article III de l'Accord général. Après avoir confronté ce dernier avec la loi italienne, « le Comité examina si la mise en œuvre de la loi avait *causé un préjudice* aux intérêts commerciaux du Royaume-Uni et si un *tel préjudice* avait pour effet de compromettre les avantages découlant pour ce pays des dispositions de l'Accord général » ³⁷.

L'importance que revêt le facteur « dommage » est due non seulement à l'impossibilité devant laquelle on se trouve, parfois, d'identifier un acte illicite à son origine, mais aussi, lorsqu'un tel acte peut être constaté, à la difficulté qu'il peut alors y avoir à établir un lien de causalité entre les deux éléments. L'affaire des *Exportations britanniques de bétail bovin en République fédérale d'Alle-*

³⁴ L'article XXIII concerne le règlement des différends.

³⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 102.

³⁶ *Idem*.

³⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, p. 69 ; nos italiques.

magne, dont eut à connaître le Conseil de l'A.E.L.E., en fournit un exemple. Au titre de l'article 31 de la Convention de Stockholm, le Danemark déposa une plainte contre le Royaume-Uni. Il prétendait que ses exportations de bétail bovin en République fédérale d'Allemagne avaient subi un préjudice, du fait de l'accroissement considérable des exportations britanniques subventionnées sur le marché ouest-allemand ³⁸. Dans cette affaire, l'évolution des échanges au cours des mois qui suivirent le dépôt de la plainte danoise montra qu'il était peu probable que les exportations en provenance du Royaume-Uni avaient été à l'origine du préjudice subi par le Danemark ³⁹.

De même, dans l'affaire des *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, le panel arriva « à la conclusion que le fléchissement des importations de tracteurs, en provenance du Royaume-Uni notamment, ne pouvait être imputé au seul effet des dispositions de la loi concernant les facilités de crédit. Il estima cependant que les facilités de crédit avaient *probablement* influé dans un certain nombre de cas sur le choix des tracteurs achetés » ⁴⁰. Les Parties Contractantes recommandèrent au gouvernement italien d'éliminer dans un délai raisonnable les effets dommageables de cette loi ⁴¹.

Certes, pour être pris en considération, le dommage devra revêtir une certaine gravité. En outre, chaque fois qu'il n'y a pas violation de l'accord, l'Etat requérant devra apporter la preuve concluante qu'un avantage a été compromis. Si l'on peut présumer de la transgression d'une disposition qu'un avantage a été annulé, donc qu'un préjudice a été subi, ce dernier peut exister sans que l'accord ait nécessairement été violé ; mais alors la Partie lésée doit en apporter la preuve ⁴².

L'importance du préjudice subi par rapport à l'acte illicite ressort d'ailleurs du libellé même des dispositions des accords économiques

³⁸ Voir A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 30. Voir aussi *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 50.

³⁹ *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 51.

⁴⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 70 ; nos italiques.

⁴¹ *Idem*, p. 24.

⁴² Voir KOVAR, p. 19. J. S. FAWCETT, « The Place of Law », p. 322, a fait observer que « ... where no breach of the G.A.T.T. is alleged, a higher standard of proof of nullification or impairment will be required » ; voir aussi G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 102 : « Pour mettre en œuvre la disposition de l'article XXIII, paragraphe 2, relative à la compensation, les

internationaux relatives au règlement des différends. Ainsi, l'article XXIII du G.A.T.T. est intitulé « Protection des avantages et des concessions ». Cette formule indique bien que la procédure tend avant tout à protéger les avantages que les parties contractantes sont en droit de tirer de leur qualité d'Etats membres de l'organisation. La question de savoir si c'est à la suite d'un acte illicite que ces avantages sont compromis est secondaire. C'est l'effet, et non la cause, qui est pris en considération. L'explication doit en être recherchée dans la très grande difficulté, voire dans l'impossibilité dans laquelle on se trouve, en matière économique, de prévoir tous les cas dans lesquels un Etat pourrait voir annulé un avantage auquel il a droit. Le respect, même scrupuleux, des dispositions de l'accord peut se révéler insuffisant.

II. *Les dispositions conventionnelles*

Dans les accords économiques internationaux, de nombreuses dispositions prévoient qu'une plainte peut être déposée non seulement si un Etat membre ne remplit pas ses obligations au regard de l'accord, mais encore lorsque, bien qu'agissant conformément à ce dernier, il léserait les intérêts d'un autre Etat. Ainsi, l'article XXIII, alinéa 1, lettre b), du G.A.T.T. prévoit que toute partie contractante pourra faire des représentations lorsqu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement de l'Accord général se trouve annulé ou compromis du fait « qu'une autre partie contrac-

Parties Contractantes doivent ... savoir quels sont les avantages résultant de l'Accord général qui se trouvent annulés ou compromis de l'avis du pays demandeur et les raisons qui motivent son opinion. Dans les cas où il y a manifestement infraction aux dispositions de l'Accord général ou qu'en d'autres termes les mesures sont contraires aux dispositions de l'Accord général et ne sont pas autorisées par le protocole qui régit l'application de l'Accord général par la partie contractante en cause, la mesure prise fait présumer qu'un avantage est annulé ou compromis et entraîne *ipso facto* l'examen de la question de savoir si les circonstances sont suffisamment graves pour justifier l'autorisation de suspendre des concessions ou des obligations. Bien qu'il ne soit pas impossible qu'il puisse y avoir un commencement de preuve du fait qu'un avantage est annulé ou compromis alors même qu'il n'y aurait pas violation des dispositions de l'Accord général, il incombe en pareil cas à la partie qui invoque l'article XXIII d'établir le bien-fondé, en droit et en fait, de son recours audit article. Il est donc indispensable qu'elle présente sur ces points des conclusions circonstanciées pour qu'un jugement puisse être porté au titre de l'article XXIII ».

tante applique une mesure, *contraire ou non* aux dispositions du présent Accord » ⁴³.

De même, l'article 13, paragraphe 2, de la Convention de Stockholm stipule que « si l'application par un Etat membre d'une aide quelconque, *bien qu'elle ne soit pas contraire au paragraphe 1 du présent article*, compromet les bénéfices attendus... » ⁴⁴. L'article 31, paragraphe 3, de la même convention, relatif à la procédure de consultation et de plainte, dispose que, « lors de l'examen du cas, le Conseil examine s'il a été établi qu'une obligation découlant de la présente Convention n'a pas été remplie *et dans quelle mesure un bénéfice conféré par la Convention ... est ou peut être compromis* » ⁴⁵. En vertu de cette disposition, un Etat membre peut déposer une plainte simplement s'il estime qu'un bénéfice que lui confère la Convention est ou peut être compromis. Les plaintes ne sont donc aucunement limitées aux cas où une obligation précise de la Convention ne serait pas remplie. Ce n'est que pour l'application des mesures prévues au paragraphe 4 que le Conseil devra examiner la conformité des faits au droit ⁴⁶.

L'article 16 du Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E. prévoit également une procédure de plainte, à laquelle les Etats peuvent recourir s'ils considèrent que les mesures de libération prises par un autre membre « sont mises en échec par des dispositions internes susceptibles de limiter la possibilité d'effectuer des transactions ou transferts » et si, d'autre part, ils estiment « subir un préjudice du fait de ces dispositions ». D'après R. KOVAR, « la rédaction de cet article apparaît suffisamment générale pour couvrir des cas où les mesures ne violeraient pas nécessairement les règles du Code » ⁴⁷. L'article 17, dont la procédure est

⁴³ Dans l'affaire des *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, « le comité et les deux Parties sont tombés d'accord de ce que, aux termes de l'article XXIII de l'Accord général, une partie contractante peut saisir les Parties Contractantes d'une réclamation, motif pris qu'un avantage résultant pour elle des dispositions de l'Accord se trouverait compromis ou annulé, *que la mesure prise soit ou non contraire aux dispositions de l'Accord général* » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 69 ; nos italiques).

⁴⁴ Nos italiques.

⁴⁵ Nos italiques.

⁴⁶ « ... lorsque le Conseil constate, à la majorité, *qu'une obligation découlant de la présente Convention n'a pas été remplie*, le Conseil peut décider... » (nos italiques). Voir *Bâtir l'A.E.L.E.*, pp. 47-48.

⁴⁷ KOVAR, p. 21.

subordonnée à ce qu'un Etat ait pris certaines mesures relatives au mouvement des capitaux « contrairement aux dispositions des articles 1, 2, 9 ou 10 du Code », vient appuyer cette interprétation.

De telles dispositions, que l'on retrouve également dans certaines conventions et organisations techniques⁴⁸, traduisent le souci de permettre à l'organe compétent d'intervenir lorsque des intérêts ne se trouvent pas protégés par une obligation faite à l'avance de ne pas les léser. Elles ont été utilisées dans de nombreux cas.

III. La pratique

Dans l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, un groupe de travail du G.A.T.T. fut chargé d'étudier, à la suite d'une plainte déposée par le Chili, la situation de fait qui résultait de la décision prise par l'Australie de rayer le nitrate de sodium de la liste des engrais azotés bénéficiant de subventions. Le groupe de travail, comprenant les deux Etats en litige et les représentants de trois autres pays, procéda à un examen de la question en deux étapes successives. Il examina en premier lieu si, « en prenant cette mesure, le gouvernement australien déroge aux obligations qu'il a assumées, aux termes de l'article XXIII de l'Accord général »⁴⁹. Etant arrivé à la conclusion que la mesure prise par le gouvernement australien *n'était pas en contradiction avec les dispositions de l'Accord*, le groupe de travail examina en deuxième lieu « si la mesure prise par l'Australie avait *compromis ou annulé* la concession tarifaire accordée par l'Australie au Chili »⁵⁰. Il conclut que « les mesures australiennes devaient être considérées comme affectant un avantage résultant pour le Chili de l'Accord général et qu'elles tombaient par conséquent sous le coup des dispositions de l'article XXIII »⁵¹. Les Parties Contrac-

⁴⁸ L'Accord relatif au transit des services aériens internationaux prévoit, en son article II, section I, qu'« un Etat contractant qui estime injuste ou préjudiciable à son égard une mesure prise *aux termes du présent Accord* par un autre Etat contractant pourra demander au Conseil d'examiner la situation » (nos italiques). Il s'agit, ici aussi, de différends nés à la suite « d'une mesure prise aux termes de l'Accord ». Voir L. RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, « Le règlement des différends internationaux relatifs à la navigation aérienne civile », *Revue française de droit aérien*, 1948 (vol. 2), p. 353.

⁴⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 204.

⁵⁰ *Idem*, pp. 204 et 209 (nos italiques).

⁵¹ *Idem*, p. 210.

tantes adoptèrent le rapport du groupe de travail et recommandèrent à l'Australie de faire disparaître l'inégalité existant entre les deux fertilisants. Dans cette affaire donc, rien, dans l'accord, n'interdisait à l'Australie d'agir comme elle l'avait fait ; ce qui comptait, c'était que les intérêts chiliens étaient lésés. Cet élément, à lui seul, était déterminant ⁵².

De même, dans un différend opposant la Norvège à la République fédérale d'Allemagne, les Parties Contractantes étaient d'avis que « les éléments de preuve fournis n'étaient *pas suffisants* pour justifier la conclusion que les mesures prises par le gouvernement allemand en ce qui concerne le traitement réservé aux conserves ... étaient *incompatibles* avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article I et du paragraphe 1 de l'article XII de l'Accord général ». Elles examinèrent alors « si le *préjudice* que le gouvernement norvégien déclare avoir subi annule ou compromet un avantage découlant directement ou indirectement, pour la Norvège, de l'Accord général, et s'il tombe par conséquent sous le coup des dispositions de l'article XXIII » ⁵³. La recommandation qu'elles adressèrent au gouvernement allemand était fondée sur la considération « que les avantages de concessions tarifaires obtenus par la Norvège avaient été compromis du fait de ces mesures » ⁵⁴.

Le *panel* du G.A.T.T. chargé d'examiner en 1955 un litige italo-suédois estima également que les faits n'étaient pas suffisants pour conclure à l'existence d'une violation de l'Accord général ; il n'en recommanda pas moins certaines mesures destinées à mettre fin au différend ⁵⁵.

L'affaire des *Exportations britanniques de bétail bovin en République fédérale d'Allemagne* ⁵⁶, dont eut à connaître le Conseil

⁵² « Ayant ainsi conclu qu'il apparaît... que la valeur d'une concession accordée au Chili a été compromise par l'effet d'une mesure *compatible* avec les dispositions de l'Accord général », le groupe de travail « a estimé en définitive qu'il *n'y a pas eu violation de l'Accord* de la part de l'Australie » (*idem*, p. 210 ; nos italiques). Voir R. RAMOIN, « L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) », *Journal du droit international*, 1960 (vol. 87), p. 740 ; W. HOLLIS, « Dispute Settlement under the G.A.T.T. », M. DOMKE, *International Trade Arbitration*, American Arbitration Association, New York, 1958, p. 77 ; JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument », p. 146.

⁵³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines*, p. 60 ; nos italiques.

⁵⁴ *Idem*, pp. 31-32.

⁵⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Droits « antidumping » en Suède*, p. 901.

⁵⁶ Voir A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 30 et *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 50.

de l'A.E.L.E., fut confiée à un comité d'examen composé de trois hauts fonctionnaires des administrations douanières norvégienne, portugaise et suisse. Celui-ci examina la plainte, notamment à la lumière des articles 22 et 24 de la Convention de Stockholm. Après avoir pris connaissance du rapport présenté par le comité d'examen, le Conseil estima qu'aucune illégalité ne pouvait être reprochée à la Grande-Bretagne⁵⁷. Les cinq Etats membres non impliqués dans le litige furent toutefois d'avis que les intérêts danois pouvaient être lésés. Ils invitèrent en conséquence les gouvernements danois et britannique à s'efforcer de trouver une solution amiable.

Dans le contentieux économique international, un acte illicite n'est donc pas toujours une condition indispensable à la mise en marche de la procédure ; un préjudice est en revanche presque toujours une condition nécessaire à l'existence d'un différend⁵⁸.

Le pouvoir de l'organisation d'intervenir et de prendre des mesures⁵⁹ à l'encontre d'un Etat qui n'a enfreint aucune règle ne peut manquer de surprendre. Il oblige à une constatation : en matière économique, le différend est compris dans un sens large et souple ; le contentieux ne repose pas sur une base strictement juridique.

⁵⁷ « Acting under paragraph 3 of Article 3 of the Convention, the Council agreed ... that it had not been established that an obligation under the Convention had not been fulfilled... » (communiqué de presse du 6 mai 1966 ; nos italiques).

⁵⁸ Voir KOVAR, p. 22.

⁵⁹ Dans le G.A.T.T., les Parties Contractantes peuvent autoriser l'Etat lésé à suspendre ses obligations à l'égard de l'Etat auteur du dommage, même en l'absence d'une illégalité de la part de ce dernier (voir art. XXIII, alinéa 2). L'article 13, paragraphe 2, de la Convention de Stockholm stipule que « si l'application par un Etat membre d'une aide quelconque, *bien qu'elle ne soit pas contraire* au paragraphe 1 du présent article, compromet les bénéfices attendus de l'élimination ou de l'absence des droits de douane et des restrictions quantitatives dans les échanges entre Etats membres, le Conseil peut ... *décider, à la majorité, d'autoriser tout Etat membre à suspendre, à l'égard de l'Etat qui accorde l'aide, l'application des obligations* découlant de la présente Convention, dans la mesure que le Conseil estime appropriée » (nos italiques). Lorsqu'il n'y a pas de violation d'une disposition conventionnelle, les pouvoirs de l'organe chargé de régler le différend sont parfois plus limités que dans les autres cas. C'est ainsi que, si aucune règle n'est enfreinte, l'article 31 de la Convention de Stockholm autorise le Conseil à adresser uniquement des recommandations ; ce n'est qu'en cas de violation d'une obligation qu'il peut décider des mesures. Voir, sur ce point, LAMBRINIDIS, *The Structure*, p. 215.

§ 2. Des différends faiblement caractérisés

I. *Les différends relatifs à la modification ou à l'élaboration du droit*

Dans les organisations internationales économiques, l'interpénétration qui existe souvent entre les techniques de négociation et les mécanismes de règlement des litiges rend dans bien des cas malaisée l'identification même du différend : si ce dernier conduit à la négociation, il advient également qu'une négociation commerciale visant à la formulation d'une politique nouvelle soit l'occasion de faire apparaître un différend⁶⁰.

D'une part, si, comme nous aurons l'occasion de le voir, les différends économiques sont souvent réglés par des négociations⁶¹, des pourparlers peuvent à leur tour donner lieu à un différend. Ainsi, la renégociation d'un accord au titre de l'article XXVIII du G.A.T.T. peut, par exemple, aboutir à un litige relatif aux compensations, prévues à son alinéa 2. L'affaire de la « guerre des poulets » montre bien la continuité entre la négociation et le différend. Son origine remonte à une opération de déconsolidation de certains tarifs douaniers, après l'entrée en vigueur de la politique agricole commune de la C.E.E. pour les volailles. De telles modifications tarifaires sont régies par l'article XXIV du G.A.T.T., qui admet la création d'unions douanières dans le cadre de l'Accord général, à condition que les droits de douane appliqués lors de l'établissement de telles unions ne soient pas, dans l'ensemble, à l'égard des autres parties contractantes, d'une incidence générale plus élevée que ceux qui étaient en vigueur auparavant. En application de cette disposition, la C.E.E. entama des pourparlers avec les Parties Contractantes du G.A.T.T., dans le but de renégocier les concessions tarifaires antérieurement consenties. Avec les Etats-Unis, les négociations avaient essentiellement pour objet la détermination des compensations auxquelles ils pouvaient prétendre en vertu de l'article XXVIII. La divergence entre les Parties portait sur la période de référence, et, par là-même, sur le montant du

⁶⁰ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 166 ; KOVAR, p. 13 ; WEIL, p. 11.

⁶¹ Dans le différend qui opposa les Etats-Unis à Cuba à propos des tarifs sur les textiles, par exemple, le groupe de travail qui examina l'affaire recommanda une renégociation au titre de l'article XXVIII pour résoudre le différend. Voir G.A.T.T., Doc. C.P.2/SR.25 (1948) et JACKSON, *World Trade*, p. 166.

préjudice subi par les Etats-Unis. Très rapidement, le désaccord à ce sujet se transforma en un véritable différend. Devant l'impossibilité de parvenir à un arrangement, les Parties décidaient de solliciter un avis impartial sur la question⁶².

Les décisions par lesquelles les Parties Contractantes autorisent dans certains cas une partie contractante à déroger aux dispositions de l'Accord général sont caractéristiques à cet égard. Dans une décision de ce type dont bénéficia l'Australie, il est dit : « En vue de sauvegarder les intérêts des autres parties contractantes, le groupe de travail a décidé de recommander, d'une part, l'adoption d'une procédure de notification préalable avant toute disposition qui serait prise en vertu de la dérogation et, d'autre part, l'ouverture, avant toute mesure qui aurait pour conséquence un relèvement de droits, de consultations avec toute partie contractante estimant que cette mesure menace de causer un préjudice substantiel à son commerce des mêmes produits avec l'Australie. Il propose que, dans le cas où ces consultations n'aboutiraient pas à un accord, la question de savoir si un préjudice substantiel a été subi ou une protection excessive accordée puisse être renvoyée aux Parties Contractantes »⁶³. De même, dans la décision des Parties Contractantes du 5 mars 1955, relative aux problèmes spéciaux des Territoires britanniques d'outre-mer, on peut lire : « Le gouvernement du Royaume-Uni ne prendra, en vertu du paragraphe 1 de la présente Décision, aucune mesure qui aurait pour effet de créer ou de majorer une marge de préférence au-delà des limites autorisées par les dispositions de l'article 1 de l'Accord général, sans l'agrément préalable des Parties Contractantes. En outre, le gouvernement du Royaume-Uni devra, si demande lui en est faite, entrer sans retard en *consultation*, en vue d'arriver à un règlement ou à un réajustement compensateur mutuellement satisfaisant ; la partie contractante ou les parties contractantes affectées pourront soumettre la question aux Parties Contractantes pour décision, conformément aux procédures indiquées ci-après ». Cette décision prévoyait

⁶² Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 12, p. 68, *Négociations concernant la volaille*. Voir également D. VIGNES, « Le fonctionnement d'une procédure de conciliation : à propos de la guerre des poulets », *A.F.D.I.*, 1963 (vol. IX), p. 473 ; H. WALKER, « Dispute Settlement : The Chicken War », *A.J.I.L.*, 1964 (vol. 58), p. 671 ; KOVAR, p. 14.

⁶³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 2, *Régime accordé par l'Australie aux produits du territoire de Papua et de la Nouvelle-Guinée sous tutelle australienne*, p. 94.

expressément « qu'elle n'empêchait pas une partie contractante de se prévaloir des dispositions appropriées de l'article XXIII » ⁶⁴.

D'autre part, si, parfois, des différends aboutissent à la formulation d'une politique nouvelle, dans d'autres cas, la divergence de vues sur la formulation d'une telle politique peut dégénérer en différend. L'opposition d'intérêts, caractéristique du différend, apparaît alors au cours des pourparlers sur l'élaboration de dispositions dont la nécessité est reconnue par tous les Etats contractants, mais à propos desquelles ces derniers ne parviennent pas à se mettre d'accord. Certaines organisations connaissent à cet effet des procédures de conciliation qui, intervenant avant le vote, sont destinées à faciliter l'adoption de résolutions qui pourraient affecter de manière substantielle les intérêts de certains pays. Une telle procédure existe par exemple à la C.N.U.C.E.D. ⁶⁵. Elle ne vise pas à régler un litige déjà né, mais plutôt à permettre de prendre une décision. Le paragraphe 25 d) de la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies dispose en effet que, au terme des débats sur une proposition quelconque, le Président de l'organe au sein duquel la décision va être prise doit prévoir un délai suffisant pour la présentation de demandes de conciliation, avant de passer au vote sur la proposition en question. La demande de conciliation peut être présentée soit par le Président de l'organe intéressé (paragraphe 25 c), soit par un groupe d'Etats (paragraphe 25 b) dont les intérêts économiques ou financiers pourraient être affectés de manière substantielle par les propositions en discussion. La raison d'être de cette procédure est aisée à comprendre : il s'agit moins de régler un différend que d'aplanir une difficulté qui pourrait se transformer en différend. En effet, si, à la suite d'un vote, une décision était prise par une majorité d'Etats, la minorité, mécontente, pourrait refuser de l'exécuter. Quelle utilité aurait alors une telle décision ? Dans les organisations internationales économiques, où la participation et la collaboration actives de tous les membres sont indispensables à leur fonctionnement, une décision, pour être efficace, doit en effet obtenir leur accord préalable. La procédure

⁶⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, pp. 21 et s. ; nos italiques. Voir sur ce point, KOVAR, pp. 45 et s.

⁶⁵ Voir R. KRISHNAMURTI et D. CORDOVEZ, « Conciliation Procedures in U.N.C.T.A.D. : an Explanatory Note », *Journal of World Trade Law*, 1968 (vol. 2), p. 445 ; voir aussi, O. SCHACHTER, « Conciliation Procedures in U.N.C.T.A.D. », *International Arbitration, Liber Amicorum for M. Domke*, The Hague, M. Nijhoff, 1967, p. 271 et COT, p. 257.

de conciliation vise donc surtout à aménager des intérêts divergents ou même opposés, en vue de parvenir à une décision acceptable pour tous. Il ne s'agit par conséquent pas d'un différend portant sur l'interprétation ou l'application d'une norme à une situation donnée, mais d'un différend relatif à la création d'une disposition, donc à l'élaboration du droit ⁶⁶.

II. *Les différends ayant pour objet un préjudice potentiel*

Dans les organisations internationales économiques, enfin, les procédures de règlement des différends sont souvent déclenchées même si le dommage n'est pas encore réalisé. Ce dernier peut fort bien consister en un préjudice potentiel ⁶⁷, ce qui se comprend en matière économique, puisque, comme on l'a judicieusement remarqué, dans ce domaine, « les situations préjudiciables risquent souvent d'être irréversibles » ⁶⁸. Le G.A.T.T., par exemple, prend souvent en considération des préjudices futurs probables. Ainsi, lors de l'examen, par les Parties Contractantes, du Traité de Rome, la Communauté estimait que les consultations, au titre de l'article XXII de l'Accord général, pouvaient porter soit sur des dommages déjà réalisés, soit sur des *menaces* de dommages *imminents*. Les Parties Contractantes étaient dans l'ensemble d'avis que ces consultations devaient s'étendre aux cas de « menaces sérieuses de dommages ». Pour elles, « ces consultations devaient prévenir plutôt que guérir » ⁶⁹. Les deux Parties reconnaissaient donc la

⁶⁶ Voir *COT*, p. 257. Il peut arriver que des Etats se servent des procédures prévues dans les statuts de certaines organisations dans le but de faire adopter une politique nouvelle. Ainsi, d'après BINDSCHEDLER, p. 471, lorsque la Nouvelle-Zélande recourut à la procédure de l'article XII du G.A.T.T. au sujet du marché du beurre, elle pensait probablement davantage à la formulation d'une nouvelle politique qu'au règlement d'un différend déterminé. Voir G.A.T.T., Doc. SR.19/12 ; L/1432 ; L/1696 (1961).

⁶⁷ Voir, parmi bien d'autres exemples, Convention de Stockholm, art. 17, par. 3 : « Lorsqu'une industrie établie dans un Etat membre souffre ou est menacée d'un préjudice important... » ; *idem*, art. 31 : « Lorsqu'un Etat membre estime qu'un bénéfice ... ou qu'un objectif est ou peut être compromis... » (nos italiques). Voir K. VASAK, « A.E.L.E. », *Jurisqueleur de droit international*, Fascicule 170, p. 10 : « Il est certain que la simple menace virtuelle, directe ou indirecte, constituant ou non une violation potentielle de la Convention, peut donner lieu à la procédure ».

⁶⁸ KOVAR, p. 25.

⁶⁹ Voir « L'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne » (non signé), *A.F.D.I.*, 1958 (vol. IX), p. 637 et KOVAR, p. 26.

nécessité de prendre en considération des préjudices éventuels. Il en fut de même lorsqu'un groupe de travail fut chargé de « procéder, en application du paragraphe 2 de l'article XXII [de l'Accord général], à une consultation sur la question suivante soulevée par le Royaume-Uni : 'application par la Turquie des dispositions de l'article XXIV, paragraphe 5, alinéa a), et de l'article XXIV, paragraphe 6, lorsque, au cours de la formation d'une union douanière avec la C.E.E., le gouvernement turc *réduira* son tarif douanier par étapes successives à l'égard de la Communauté d'une part et à l'égard d'autres parties contractantes d'autre part' » ⁷⁰.

Lorsque l'Uruguay déposa une plainte contre quinze parties contractantes, le groupe de travail estima que, dans la plupart des cas, « étant donné la nature des mesures en cause et l'intérêt que présente le commerce des produits en question pour l'Uruguay, il existait des raisons de penser que ces mesures *pourraient* avoir des effets préjudiciables pour les exportations uruguayennes ». Il recommanda le déroulement de consultations visant à obtenir que les effets préjudiciables de ces mesures soient réduits au minimum ⁷¹.

Le cas le plus typique à cet égard est certainement constitué par l'affaire des *Fonderies d'aluminium au Royaume-Uni*, dont eut à connaître le Conseil de l'A.E.L.E. ⁷². En octobre 1967, le gouvernement britannique annonça son intention de procéder à une extension importante de l'industrie de l'aluminium au Royaume-Uni, plus particulièrement dans des zones peu favorisées. La Norvège, où les fonderies d'aluminium sont alimentées par du courant hydro-électrique bon marché, et qui exporte une quantité considérable de ce métal au Royaume-Uni, prétendit, lors de la réunion ministérielle de Lausanne, le même mois, que les projets britanniques, qui bénéficieraient de subventions élevées au titre des investissements et des constructions, n'étaient pas conformes aux dispositions de la Convention de Stockholm sur les aides gouvernementales (art. 13). Le gouvernement norvégien affirmait que les bénéfices que son pays était en droit d'attendre de l'application de la Convention seraient compromis. Le Royaume-Uni ne partageait pas cette opinion. Il soutenait, au contraire, que la demande d'aluminium sur

⁷⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 14, p. 63 ; nos italiques.

⁷¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, pp. 108-109, 112, 115 ; nos italiques.

⁷² Voir A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 36 ; neuvième rapport annuel, p. 33 ; dixième rapport annuel, p. 34 ; *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 117.

le marché mondial était telle que l'on pouvait raisonnablement prévoir une hausse des exportations norvégiennes, même si des fonderies étaient construites au Royaume-Uni. Sur le problème de l'octroi de subventions au titre des investissements et de la construction, le gouvernement britannique affirmait qu'il ne pouvait pas les refuser aux sociétés qui remplissaient les conditions requises. Pour lui, le gouvernement norvégien ne pouvait donc pas raisonnablement prétendre que les bénéfices attendus par son pays de la Convention seraient compromis. A la suite de négociations bilatérales infructueuses, la Norvège porta l'affaire devant le Conseil. Ce dernier institua alors un groupe de travail, qui étudia la question de manière très circonstanciée et soumit son rapport en mars 1968. Les discussions ultérieures qui eurent lieu au sein du Conseil furent concentrées sur le rôle des subventions gouvernementales britanniques, « sur les dimensions et le nombre des fonderies *projetées* », ainsi que sur « les répercussions *éventuelles* pour les exportations de la Norvège au Royaume-Uni » ⁷³.

Tous ces cas ne sont pas de véritables litiges ; il s'agit plutôt de questions, à propos desquelles il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'un dommage actuel, mais que les Etats posent le plus

⁷³ Voir A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 36 ; nos italiques. Dans l'affaire des *Droits « antidumping » en Suède*, la conclusion générale du *panel*, au sujet de la compatibilité du décret suédois avec les obligations qui découlaient, pour la Suède, de l'Accord général, fut que « le système des prix de base n'est pas incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée non plus qu'avec les dispositions de l'article VI ». Toutefois, le groupe de travail affirma que « dans la pratique, l'application de ce système pourrait facilement entrer en conflit avec lesdites obligations » (nos italiques). Il ajouta qu'« à moins que les autorités douanières ne soient disposées à trancher dans les quelques jours qui suivent l'arrivée de l'expédition les cas de prétendu dumping et à moins que l'on ne procède constamment à un réexamen des prix de base, afin de s'assurer qu'ils ne dépassent pas les prix effectivement pratiqués pour toutes les qualités de bas sur le marché intérieur des pays producteurs ... il existe, dans des cas particuliers, un *certain risque* de discrimination à l'encontre des producteurs dont le coût de production est le plus élevé » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 96 ; nos italiques). Dans l'affaire qui opposa le Malawi aux Etats-Unis à propos de subventions que ce dernier pays octroyait à l'exportation de tabacs non fabriqués, le rapport du *panel* dit que, « bien qu'il ne soit pas possible, avec les éléments de preuve dont on dispose ..., de démontrer de façon concluante qu'il a été porté atteinte aux intérêts commerciaux du Malawi, les représentants du groupe de travail ont néanmoins réitéré leurs appréhensions au sujet des effets que la subvention des Etats-Unis *pourrait* avoir sur le marché international du tabac et ont demandé la suppression de la subvention » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, *Subventions des Etats-Unis à l'exportation des tabacs non fabriqués*, p. 134 ; nos italiques).

souvent en prévision d'un préjudice éventuel, sans qu'ils soient actuellement lésés dans leurs intérêts ⁷⁴.

Ainsi, parmi les activités multiples et intimement liées des organisations internationales économiques, discussions, négociations, études, résolutions, l'apparition d'un différend se perçoit mal. De l'ensemble de ces opérations complexes et étroitement imbriquées, il se dégage à peine ; souvent, il se confond avec elles. Son identification même et sa délimitation sont parfois malaisées.

SECTION III. LES INCIDENCES DE LA NATURE DU DIFFÉREND SUR LES PROCÉDURES DE SON RÈGLEMENT

La nature économique du différend le rend impropre à un règlement judiciaire, pour deux raisons principalement : la première a trait à la compétence des instances judiciaires internationales ; la seconde concerne les conditions de recevabilité de la requête par la Cour internationale de justice ⁷⁵.

Une instance judiciaire n'est normalement compétente que pour connaître des différends d'ordre juridique. Pour les tribunaux arbitraux, cela ressort de la définition même de l'arbitrage, mode de « règlement des litiges entre Etats par des juges de leur choix et *sur la base du respect du droit* » ⁷⁶. Quant à la Cour, sa compétence est définie aux articles 36 et 38 de son Statut. Si l'alinéa 1 de l'article 36 stipule que la compétence de la Cour « s'étend à *toutes les affaires* que les Parties lui soumettront », l'alinéa 2 vient la restreindre aux différends d'ordre juridique. Cette limite ressort encore de l'article 38, alinéa 1, du Statut de la C.I.J. qui, avant d'énumérer les différentes sources du droit international, précise que « la Cour, dont la mission est de régler *conformément au droit international* les différends qui lui sont soumis, applique... » ⁷⁷.

Un différend justiciable est un différend susceptible d'être soumis pour décision à un juge parce que, par sa nature, il peut être réglé par application des règles du droit. Il faut dans ce cas que les prétentions opposées des Parties, caractéristiques du différend,

⁷⁴ Voir BINDSCHEDLER, p. 466.

⁷⁵ Sur la distinction entre compétence et recevabilité, voir G. ABI-SAAB, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Paris, Pédone, 1967, notamment pp. 37 et s., 55 et s., 91 et s., 167 et s.

⁷⁶ Convention de La Haye du 18 octobre 1907, art. 37 ; nos italiques.

⁷⁷ Nos italiques.

prennent appui sur des règles juridiques. Si elles se réfèrent à d'autres critères que le droit, tels que les principes de justice et d'équité ou des considérations d'opportunité, le différend est alors dit politique. La motivation juridique d'un seul des éléments constitutifs du différend suffit à lui conférer le caractère de différend juridique. Dans tous les autres cas, le différend est appelé politique. Le type le plus fréquent est celui dans lequel les Parties se disputent à propos de la façon selon laquelle un conflit d'intérêts devrait être réglé par le droit. L'objet du différend est alors la modification du droit ou sa création. Or, les litiges économiques appartiennent souvent à cette catégorie. D'une part, nous avons vu qu'ils ont parfois trait à l'élaboration du droit⁷⁸ ; d'autre part, ils peuvent être relatifs à sa modification : il en est ainsi, par exemple, des différends qui naissent, au sein du G.A.T.T., au moment de la renégociation d'un accord au titre de l'article XXVIII⁷⁹.

Le règlement judiciaire des différends consiste à examiner la conformité d'un acte ou d'un comportement à une norme juridique qui leur est logiquement et chronologiquement antérieure. Si cette dernière fait défaut, le jugement ne peut normalement pas avoir lieu⁸⁰. Or, nous avons vu que, en matière économique, le différend n'est pas toujours fondé en droit. La règle, majeure du syllogisme judiciaire, fait parfois défaut ; lorsqu'elle existe, elle est trop souvent imprécise et fuyante. Les différends économiques sont donc difficilement susceptibles d'un règlement judiciaire.

Outre celui de la compétence, se pose le problème des conditions mises par la Cour à la recevabilité de la requête⁸¹. Ces conditions sont, pour la plupart, le résultat de la jurisprudence suivie par la C.I.J. Les observations qui suivent ne sont donc pertinentes qu'à son égard. Elles ne concernent que de loin l'arbitrage, dont la pratique est sur ce point moins rigoureuse. Dans la jurisprudence de la Cour, les conditions de recevabilité sont, d'une part, l'exis-

⁷⁸ Voir *supra*, pp. 45-46.

⁷⁹ Voir *supra*, p. 43 ; l'affaire de « la guerre des poulets » en fournit un exemple.

⁸⁰ A moins que le juge ne statue *ex aequo et bono*. Il peut y être autorisé, dans le cas de l'arbitrage, par le compromis. Quant à la C.I.J., elle est habilitée à le faire, en vertu de l'article 38, alinéa 2, de son Statut, à condition que les Parties y consentent. Il convient de noter que, si elles sont rares dans la pratique arbitrale, les décisions *ex aequo et bono* sont à notre connaissance inexistantes dans la jurisprudence de la Cour.

⁷⁸ Voir *supra*, pp. 45-46.

tence d'un différend, d'autre part, l'intérêt à agir⁸². Nous allons examiner la première ; la seconde fera l'objet de développements au chapitre suivant.

Dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*⁸³, la Cour a examiné la question de savoir si elle était en présence d'un litige. Elle a, à cette occasion, défini le différend comme « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »⁸⁴. Cette définition du différend donnée par la C.P.J.I. a été reprise par la C.I.J.⁸⁵.

⁸² *Idem*, pp. 115 et s.

⁸³ C.P.J.I., Série A, n° 2 (1924).

⁸⁴ *Idem*, p. 11. Dans l'affaire de *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (compétence)* (C.P.J.I., série A, n° 6), la Cour a déclaré qu'« une divergence d'opinion se manifeste dès qu'un des gouvernements en cause constate que l'attitude observée par l'autre est contraire à la manière de voir du premier ».

⁸⁵ Avis relatif à l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, C.I.J., *Rec.* 1950, p. 74 ; affaire du *Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires)*, C.I.J., *Rec.* 1962, p. 328. A notre avis, cette définition n'est pas suffisamment précise. En effet, on peut bien dire avec Ch. de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, 4^e éd., Paris, Pédone, 1970, p. 398, qu'« évitant d'adopter une position trop formelle qui l'eût conduite à des définitions trop complexes, propres à favoriser l'esprit de chicane, la Cour a ramené la notion de différend à ses données les plus simples ». Voir encore, pour une analyse critique de la définition donnée par la C.P.J.I., Ch. de VISSCHER, *Aspects récents du droit procédural de la Cour internationale de justice*, Paris, Pédone, 1966 (ci-après : de VISSCHER, *Aspects récents*), p. 31. Les éléments de cette définition ne sont pas suffisants et pas suffisamment précis pour saisir la notion de différend. Le juge MORELLI, en revanche, a, à notre avis, poussé plus loin l'analyse de la notion de différend et élaboré une théorie solidement charpentée. G. MORELLI a approfondi cette notion dans ses opinions dissidentes jointes aux arrêts sur le *Sud-Ouest africain* (C.I.J., *Rec.* 1962, p. 566) et sur le *Cameroun septentrional* (C.I.J., *Rec.* 1963, p. 15), ainsi que dans un ouvrage intitulé *Studi sul processo internazionale*, Milano, Giuffrè, 1963, et dans son article « Esperienze giudiziarie sulla nozione di controversia internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, 1964 (vol. 47), (ci-après : MORELLI, « Esperienze giudiziarie »), p. 3. On peut résumer ainsi sa pensée. Tout différend suppose un conflit d'intérêts. En effet, la réalisation de l'intérêt d'un Etat implique un certain comportement de ce dernier, de l'Etat qui a un intérêt opposé ou encore d'un Etat tiers. Il y a opposition d'intérêts lorsque ce comportement a pour effet de léser l'intérêt d'un autre Etat. On peut définir l'opposition d'intérêts comme étant la relation existant entre les intérêts incompatibles de deux Etats dans le sens que la satisfaction de l'un ne peut avoir lieu sans le sacrifice de l'autre. Le conflit d'intérêts est une condition préalable, nécessaire, mais non suffisante, à l'existence du différend : l'opposition d'intérêts en effet n'est, en soi, qu'un fait, une donnée historique ; une telle opposition d'intérêts peut fort bien « rester ou toute platonique ou latente ou encore se résorber sans donner naissance à un différend » (de VISSCHER, *Aspects récents*, pp. 31-32). Pour qu'un différend naisse, un autre élément doit venir s'y greffer, d'ordre psychologique : c'est le comportement

Il ressort des définitions du différend données par la Cour, et en particulier de celle du juge MORELLI dans son opinion dissidente

des Etats à son sujet. Seul ce dernier donne à l'opposition d'intérêts une signification politique ou juridique. Le différend résulte ainsi des attitudes contradictoires des Parties face à un conflit d'intérêts déterminé et consiste dans l'opposition de ces attitudes. C'est ce qu'a affirmé la C.I.J. : « Il n'est pas suffisant ... de démontrer que les intérêts des deux Parties à une telle affaire sont en conflit. Il faut démontrer que la réclamation de l'une des Parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre » (Affaire du *Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires)*, C.I.J., *Rec.* 1962, p. 328). On peut constater que dans cette affaire la C.I.J., bien qu'ayant repris la définition donnée par la C.P.J.I. dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis*, s'en écarte par la suite, et semble se rallier à une autre notion du différend. Voir aussi C.I.J., *Rec.* 1962, op. diss. G. MORELLI, pp. 565-566 ; C.I.J., *Rec.* 1963, op. ind. G. FITZMAURICE, p. 109 ; C.I.J., *Rec.* 1963, p. 27). L'opposition des attitudes respectives des Parties à un différend à l'égard d'un conflit d'intérêts déterminé peut revêtir plusieurs formes. Premièrement, la position des Parties face au conflit d'intérêts peut consister en deux manifestations de volonté exprimées successivement. D'une part, par la *prétention*, une Partie peut prétendre que son propre intérêt doit l'emporter. Par là, elle exige un mode déterminé de règlement du conflit d'intérêts. La Partie qui émet la prétention peut alors, suivant le cas, déclarer vouloir tenir tel ou tel comportement ou exiger que l'autre Partie adopte une attitude déterminée. La prétention n'est pas une simple déclaration de volonté, mais peut consister en une attitude qui peut fort bien durer un certain temps. Elle peut être motivée en droit, ce qui donne au différend un caractère juridique, ou ne pas l'être : le différend est alors dit politique. D'autre part, par la *contestation*, l'autre Partie peut résister à la prétention. Prétention et contestation sont symétriques et antithétiques : par la prétention, un Etat exige la primauté de son propre intérêt sur l'intérêt opposé d'un autre Etat ; ce dernier, en contestant la prétention, refuse la subordination de son propre intérêt et exige par là même à son tour la primauté du sien. Cette opposition de volontés constitue précisément le différend. Deuxièmement, toujours en présence d'une prétention émise par un Etat, l'attitude de l'Etat auquel elle est adressée peut consister, « non pas dans une manifestation de volonté, [la contestation], mais plutôt dans une *conduite* par laquelle la Partie qui adopte une telle conduite réalise directement son propre intérêt. C'est le cas d'une prétention suivie non pas de la contestation d'une telle prétention, mais d'une conduite de l'autre Partie contraire à la même prétention » (Affaire du *Sud-Ouest africain*, C.I.J., *Rec.* 1962, op. diss. G. MORELLI, p. 567). Cette conduite consiste dans l'inexécution de la prétention par la lésion de l'intérêt défendu dans cette dernière. Suivant que l'objet de la prétention consiste en une conduite positive ou négative, l'inexécution sera constituée par une omission ou par une action. De même, suivant le contenu de la prétention, l'inexécution pourra consister en un acte instantané ou en un comportement d'une certaine durée. Dans ce cas, le différend naît du fait que, par sa conduite, un Etat ne s'est pas conformé à la prétention émise par un autre Etat, c'est-à-dire du fait que la prétention n'a pas été satisfaite. Troisièmement, le cas que nous venons d'examiner d'un différend issu d'une prétention insatisfaite n'est pas le seul où sont combinées, d'une part, une manifestation de la volonté et, d'autre part, la conduite d'un Etat, comme éléments constitutifs du différend. Ces deux éléments peuvent être chronologiquement inversés ; en d'autres termes, il peut se faire qu'en premier lieu le comportement d'un Etat lèse les intérêts d'un autre Etat ; contre ce comportement, l'Etat lésé réagit par une *protestation*. La protestation est, comme la prétention, une manifestation de volonté ; mais c'est une manifestation de volonté qui se projette dans le passé. Tandis que la

à l'arrêt sur le *Cameroun septentrional*⁸⁶, que ce qui le caractérise est la manifestation des attitudes antithétiques des Parties à l'instance. Pour que la Cour puisse être saisie d'un différend, celui-ci doit être né et actuel. Par ailleurs, nous avons vu que, par sa

prétention a pour objet la manière dont un conflit d'intérêts devrait être résolu et, par conséquent, la conduite que devrait adopter l'Etat auquel elle est adressée, la protestation suppose que le conflit d'intérêts a déjà été réglé d'une certaine façon et a pour objet la manière dont ce conflit aurait dû être résolu. Ce type de différend est par exemple celui qui a été envisagé par la C.P.J.I. dans son arrêt du 25 août 1925 (Série A, n° 6, p. 14) : « Une divergence d'opinion se manifeste dès qu'un des gouvernements en cause constate que l'attitude observée par l'autre est contraire à la manière de voir du premier ». En utilisant l'expression impropre de « divergence d'opinion », c'est notre troisième type de différend qu'envisage ici la C.P.J.I. (voir MORELLI, « Esperienze giudiziarie », p. 9). De même que la prétention, la protestation aussi peut revêtir un caractère durable. Dans cette hypothèse, la contradiction, caractéristique du différend, se dessine après coup : plus qu'un règlement d'intérêts, elle concerne le redressement d'un comportement passé. Sans la protestation, acte par lequel un Etat déclare que le conflit d'intérêts a été réglé d'une manière qui ne lui convient pas, il n'y aurait pas de différend. Les différends internationaux, sous les trois formes ci-dessus, résultent des attitudes opposées des Parties face à un conflit d'intérêts. Il se peut que ces attitudes consistent uniquement en des manifestations de volonté (prétention suivie de contestation) ; il se peut aussi que le différend naisse d'attitudes des Parties dont l'une seulement est une manifestation de volonté : c'est le cas de la prétention insatisfaite ou de la lésion d'intérêts suivie de protestation. En tout cas, « la manifestation de volonté, au moins de l'une des Parties, constitue un élément nécessaire pour qu'on puisse considérer qu'il existe un différend » (C.I.J., *Rec.* 1962, op. diss. G. MORELLI, p. 567). En effet, l'attitude d'un Etat visant à faire prévaloir son propre intérêt, qui peut être lésé ou a été lésé par le comportement d'un autre Etat, ne peut être qu'une attitude de la volonté. Un comportement pourrait réaliser un intérêt différent (cas des représailles, où l'on se trouve en présence de lésions réciproques de deux intérêts différents). L'attitude de la volonté peut être antérieure à la lésion (prétention) ou postérieure (protestation). Ainsi, G. MORELLI définit le différend comme une « opposition entre les attitudes respectives des Parties à l'égard d'un certain conflit d'intérêts. Aussi le différend peut-il résulter d'une prétention de l'une des Parties suivie soit de la contestation, par l'autre Partie, d'une telle prétention, soit d'une conduite de l'autre Partie contraire à ladite prétention. Mais il peut y avoir aussi un différend résultant, tout d'abord, de la conduite de l'une des Parties, conduite contre laquelle l'autre Partie proteste, affirmant que son propre intérêt aurait dû être réalisé par une conduite de la première Partie contraire à celle qui a été suivie en fait » (Affaire du *Cameroun septentrional*, C.I.J., *Rec.* 1963, op. diss. G. MORELLI, p. 133). La théorie de MORELLI, par la richesse de son analyse, a largement influencé la doctrine. Toutefois, certains auteurs n'ont pas manqué de relever certaines failles dans la construction théorique échafaudée par MORELLI. En partant de cette dernière, et en la critiquant, ils ont apporté une contribution de valeur à la doctrine relative à la notion de différend international, négligée pendant longtemps. Voir notamment, pour une analyse critique de la pensée de MORELLI, ABI-SAAB, p. 128 et s. ; A. CASSESE, *Il controllo internazionale*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 100, note 5 ; V. ARANGIO-RUIZ, « Controversie internazionali », *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962 (vol. X), pp. 388-391 et R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, pp. 237-238.

⁸⁶ C.I.J., *Rec.* 1963, p. 133.

nature, le différend économique est souvent imprécis et peu caractérisé. Or, la C.I.J. a toujours exigé que la contradiction entre les thèses opposées des Parties atteigne une certaine précision dans sa formulation juridique. Un simple désaccord, une simple divergence, ne sont pas suffisants pour constituer un différend aux yeux de la Cour de La Haye. Dans son avis consultatif du 30 mars 1950, la C.I.J. a souligné qu'il existait « une situation dans laquelle les points de vue des deux Parties, quant à l'exécution ou à la non-exécution de certaines obligations découlant des traités, sont *nettement opposés* »⁸⁷. Dans l'affaire du *Droit de passage sur territoire indien (fond)*, la Cour s'est également penchée sur les éléments constitutifs du différend, afin de déterminer la date à laquelle était né le litige entre l'Inde et le Portugal. Elle a considéré que le différend n'avait pu naître que lorsque tous ses éléments constitutifs étaient réunis. Elle a remarqué que quelques incidents entre deux Etats ne sauraient être suffisants pour conclure à l'existence d'un différend : encore faut-il que les Parties aient adopté « *des positions de droit nettement définies* et s'opposant l'une à l'autre »⁸⁸. Enfin, dans l'affaire du *Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires)*, la C.I.J. a affirmé qu'« il n'est pas suffisant ... de démontrer que les intérêts des deux Parties à une telle affaire sont en conflit. Il faut démontrer que la réclamation de l'une des Parties se heurte à l'*opposition manifeste* de l'autre »⁸⁹. Les différends économiques ne répondent donc apparemment pas aux conditions de recevabilité nécessaires à l'exercice, par la Cour, de sa fonction contentieuse.

CONCLUSION

Le mode de règlement doit répondre aux caractères du litige⁹⁰. Les différends économiques présentent des traits spécifiques, qui résultent du caractère même de leur objet et du droit qui leur est applicable. L'imprécision des notions économiques et l'importance donnée aux considérations d'opportunité sont des facteurs qui ont une influence sur la nature des différends.

⁸⁷ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (première phase)*, C.I.J., Rec. 1950, p. 74 ; nos italiques.

⁸⁸ C.I.J., Rec. 1960, p. 34 ; nos italiques.

⁸⁹ C.I.J., Rec. 1962, p. 328 ; nos italiques. Voir KOVAR, p. 11.

⁹⁰ Voir COR, p. 270.

D'une part, l'existence du différend ne suppose pas nécessairement l'invocation d'un droit, une contestation sur la légalité ou une divergence d'interprétation d'une règle juridique. Les accords économiques internationaux semblent même « répugner à utiliser le terme 'droit' au sens subjectif d'un intérêt juridiquement protégé et recourent à des expressions plus souples, telles que 'bénéfice' ou 'avantage' »⁹¹. Or, la procédure judiciaire présuppose que le différend soit basé sur une contestation juridique, puisque l'organe compétent devra en principe statuer conformément au droit. Il n'en va pas de même du règlement diplomatique qui, pour cette raison, apparaît mieux adapté ici.

D'autre part, nous l'avons vu, le différend économique est difficile à circonscrire et à définir avec précision ; dans l'ensemble des activités et des opérations qui se déroulent au sein d'une organisation internationale, ses contours sont flous, son dessin se profile mal. Il porte sur des matières complexes et détaillées, régies par des accords constamment remis en cause par l'évolution du progrès technique et de la conjoncture économique. Autant que son interprétation, le différend économique a pour objet l'adaptation du droit aux circonstances nouvelles et son élaboration. Bien souvent, il n'a pas atteint un degré de maturation suffisant pour être soumis à une instance judiciaire. Pour être liquidé, il exige un ajustement des intérêts en présence. Or, l'application rigoureuse du droit strict n'y parvient que difficilement. Le règlement judiciaire est donc peu susceptible d'ajuster les tensions économiques entre Etats.

⁹¹ KOVAR, p. 26.

CHAPITRE II

LE CADRE DANS LEQUEL SE PRODUISENT LES DIFFÉRENDS

Le cadre dans lequel naissent les différends que nous examinons ne peut manquer de les affecter. L'organisation internationale se décompose en deux éléments : l'élément institutionnel et l'élément multilatéral ; tous les deux ont une incidence aussi bien sur le caractère du différend que sur les procédures de son règlement.

SECTION I. L'ÉLÉMENT INSTITUTIONNEL : LA CONFUSION DES FONCTIONS AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ÉCONOMIQUES

§ 1. Le monopole des fonctions

L'Etat connaît la séparation des pouvoirs ; l'organisation internationale, en revanche, pêche encore par indifférenciation des fonctions. La fonction judiciaire, dans une société où l'organisation politique est développée, est normalement séparée et confiée à des organes spécialisés ; une telle séparation, et l'indépendance réciproque des fonctions qui en découle, sont devenues une règle. Au contraire, dans les sociétés primitives ou peu évoluées, la confusion des fonctions juridiques et politiques est fréquente : les différentes attributions sont souvent mal délimitées. En droit des gens, ce sont les destinataires des règles qui en sont aussi les créateurs. Dans les organisations internationales, les fonctions législative, exécutive et judiciaire sont mal définies ; elles restent confuses et ne sont pas toujours attribuées à des organes distincts. Même dans le type d'organisation plus intégrée et se rapprochant le plus de la structure étatique que constituent les Communautés européennes, une distinction organique des pouvoirs est difficile à établir.

L'examen de la structure des organisations internationales économiques révèle l'existence, en plus du secrétariat, d'un seul, parfois de deux organes. Ainsi, plusieurs accords internationaux

sur les produits de base ne connaissent qu'un seul organe, le Conseil. Il en est de même de l'A.E.L.E. Lorsqu'il en existe deux, comme dans les organisations internationales financières, leurs fonctions sont peu différenciées¹. La lecture des statuts de la plupart d'entre elles montre que, mises à part les tâches purement administratives, ces organes détiennent le monopole des fonctions de l'organisation ; l'ensemble des compétences leur est attribué. Dans les organisations internationales sur les produits de base, par exemple, il est pratiquement impossible de donner une liste exhaustive des fonctions dévolues au Conseil, tellement l'action de ce dernier se fait sentir pour ainsi dire à chaque article des accords. Les dispositions qui prévoient ses compétences sont très générales. Parfois, elles stipulent que ce dernier a « comme fonction principale l'administration de l'Accord »². Ce terme, sans aucun qualificatif, est susceptible de les englober toutes. L'article 28, paragraphe 7, de l'Accord international sur le sucre prévoit que le « Conseil exerce toutes les fonctions nécessaires à l'exécution des dispositions de l'Accord ». Le Conseil d'administration du F.M.I. possède des pouvoirs de nature réglementaire ou quasi-législative. Il lui appartient en effet d'approuver les modifications de parité, les changements dans les taux de change multiples, les restrictions de change ; de même, il contrôle les transactions effectuées par les Etats membres sur l'or monétaire et fixe les conditions d'accès aux ressources du Fonds. Organe de direction, il dispose de compétences étendues sur le plan administratif : organisation du Fonds, admission de nouveaux membres, relations et coopération avec d'autres organisations, nomination du Directeur, établissement de rapports, contrôle général du fonctionnement des différents services, envoi de missions d'assistance technique aux membres en voie de développement. En outre, c'est à lui qu'incombe l'approbation du budget³.

¹ Il en est ainsi des Administrateurs et du Conseil des Gouverneurs du F.M.I. et de la B.I.R.D. : voir, p. ex., Statuts du F.M.I., art. XII. Cette disposition prévoit, en sa section 2, que tous les pouvoirs du Fonds sont dévolus au Conseil des Gouverneurs. Mais la section 3 dispose que les Administrateurs sont responsables de la conduite générale du Fonds et, à cette fin, exercent tous les pouvoirs qui leur sont délégués par le Conseil des Gouverneurs. De même, l'Accord international sur le sucre de 1968, qui connaît, à côté du Conseil, un comité exécutif, prévoit que ce dernier exerce, sur délégation du Conseil, une partie de ses pouvoirs (art. 16).

² Accord international sur le sucre de 1958, art. 27, par. 1. Voir aussi l'Accord international sur le sucre de 1968, art. 6.

³ Voir, sur ce point, CARREAU, pp. 63-64.

L'organe, le plus souvent unique, des organisations internationales économiques est donc investi, dans la plupart d'entre elles, de pouvoirs très variés et très étendus. Cette attribution générale et pour ainsi dire exclusive de compétences lui confère la responsabilité de la conduite générale des affaires de l'organisation. Pour accomplir cette mission, il est appelé à exercer plusieurs fonctions. Pour les raisons indiquées ci-dessus, il est impossible d'en faire l'inventaire ; elles peuvent toutefois être groupées de la façon suivante.

I. La gestion de l'accord

La première fonction consiste à gérer l'accord. Toutefois, elle ne comporte pas uniquement des tâches administratives et exécutives. En effet, les accords institutifs des organisations internationales économiques appellent, de par la matière qu'ils régissent, une adaptation et une remise à jour presque quotidiennes. Il ne faut pas perdre de vue que ces conventions réglementent souvent des questions de politique économique à moyen et long terme ; parfois, elles ne fournissent qu'un cadre à l'intérieur duquel ces politiques sont négociées et adoptées⁴. Dans la plupart des cas, les points de détail ne sont pas et ne peuvent pas être réglementés, même au prix des analyses les plus poussées et des études les plus sérieuses : l'évolution imprévisible de la conjoncture, le caractère aléatoire des situations économiques l'interdisent ; certaines questions doivent être ajustées au jour le jour par l'organisation elle-même⁵. Un exemple illustrera cet aspect des organisations internationales économiques. Le but primordial des accords internationaux sur les produits de base est, le plus souvent, le maintien

⁴ Le G.A.T.T. est particulièrement caractéristique à cet égard. Voir, sur ce point, LAMBRINIDIS, *The Structure*, p. 218.

⁵ A propos de la Convention instituant l'A.E.L.E., on a pu dire que ses rédacteurs « did not try to legislate in detail and in advance for every contingency that might arise. Instead, they established a *framework* within which the necessary minimum of detailed rules could be set out, and for the rest they contented themselves with the statement of certain *guiding principles* and the indication of procedures by which these principles could be applied in practical situations, if those situations ever came about. The result of this pragmatic approach was that many of the Articles in the Convention have the nature of signposts rather than of detailed maps. » (*Stockholm Convention Examined*, Publication du Secrétariat de l'A.E.L.E., 1963, p. 2 ; nos italiques).

de la stabilité des prix. Celle-ci requiert que le rapport offre-demande soit stable. Pour que les prix ne fluctuent pas de manière excessive, les importations et les exportations doivent être maintenues à l'intérieur de certaines limites. L'Accord international sur le sucre de 1958 prévoit, à cet effet, un mécanisme régulateur qui comprend, d'une part, un contingent initial d'exportations⁶ et, d'autre part, un contingent effectif d'exportations⁷. L'article 14 fixe pour chaque pays exportateur un tonnage de base d'exportation ; l'article 18, paragraphe 1, qui le complète, prévoit qu'« avant le début de chaque année contingentaire, le *Conseil* procède à une estimation des besoins d'importations nettes du marché libre pour ladite année en sucre provenant des pays exportateurs énumérés à l'article 14 ». Après avoir procédé à cette estimation et examiné les autres facteurs qui affectent l'offre et la demande de sucre, le *Conseil* attribue immédiatement à chaque pays exportateur, pour ladite année, un contingent d'exportation proportionnel aux tonnages de base d'exportation établis par l'article 14 : c'est le contingent initial d'exportation, fixé au début d'une année contingentaire et destiné à durer, en principe, pendant cette période. Mais, dans certains cas, le *Conseil* peut modifier les contingents lorsque, nonobstant l'estimation effectuée pour la fixation des contingents initiaux, une fluctuation encore excessive des cours continue à persister⁸. L'Accord prévoit en effet un prix-plafond et un prix-plancher, prix-limites au-dessus et au-dessous desquels les cours ne doivent pas évoluer. Tant que les prix, sur la base du contingent initial, se maintiennent à l'intérieur de cette fourchette, celui-ci sera respecté. Si les limites sont dépassées, le *Conseil intervient* et transforme le contingent initial en contingent effectif, de manière à rétablir un cours normal des prix⁹.

⁶ Art. 14 et art. 18, par. 1.

⁷ Art. 21, par. 1.

⁸ Art. 21, par. 1 : « Le Conseil a la faculté d'augmenter ou de réduire les contingents pour tenir compte des conditions du marché et du niveau des prix ».

⁹ Cette procédure n'est pas sans rappeler ce que nous avons dit sur la nature des obligations (voir *supra*, pp. 32-33). On retrouve en effet un élément statique (contingents initiaux) et un élément de changement, ou dynamique (ajustements subséquents des contingents). Le système de l'Accord international sur le sucre de 1958 a été repris par celui de 1968 (voir art. 40, 48 et 49).

II. La fonction réglementaire

Si, pour utiliser une image, le Conseil est parfois appelé à changer d'itinéraire en cours de route, il doit aussi, bien souvent, prendre des initiatives dans certains domaines que l'accord, pour les raisons que nous avons évoquées tout à l'heure, ne réglemente pas de manière exhaustive. Ainsi apparaît la deuxième fonction importante des organisations internationales économiques : la fonction réglementaire¹⁰. Cette dernière leur est implicitement conférée par leurs statuts : le très large pouvoir d'interprétation dont elles disposent se rapproche en effet du pouvoir législatif. C'est ainsi que le fondement essentiel du pouvoir « quasi-législatif » de la B.I.R.D. et du F.M.I. se trouve respectivement dans les articles IX et XVIII de leurs Statuts, intitulés « Interprétation »¹¹. Grâce à ce pouvoir, le Conseil des Gouverneurs du Fonds a adopté une série de « By-Laws » qui complètent et précisent la réglementation prévue dans les Statuts ; les Administrateurs, de leur côté, ont édicté les « Rules and Regulations », dont le but est de déterminer les procédures nécessaires à la mise en œuvre des pouvoirs du Fonds, afin de lui permettre de réaliser ses objectifs¹². Les Administrateurs du Fonds ont rendu jusqu'à ce jour un grand nombre de décisions interprétatives¹³. La plupart d'entre elles ont pour but de préciser le sens ou la portée d'un terme ou d'une expression, les conditions d'application d'une disposition, ou de clarifier un point obscur. En voici un exemple. Une des premières interprétations du F.M.I., du 8 mai 1946, concernait une demande de l'Inde relative à deux dispositions des Statuts. Ce pays voulait obtenir la confirmation du droit des cinq membres disposant des quotas les plus élevés de désigner et de conserver un Administrateur (Executive Director), au cas où un membre admis par la

¹⁰ Voir, sur ce point, E. HEXNER, « Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des I.M.F. », *Z.a.ö.R.V.*, 1959 (vol. 20), (ci-après : HEXNER, « Die Rechtsnatur »), p. 73 ; *idem*, « Interpretation by International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959 (vol. 53), (ci-après : HEXNER, « Interpretation »), p. 341.

¹¹ Voir CARREAU, p. 105.

¹² *Idem*.

¹³ La plupart d'entre elles sont recueillies dans une brochure publiée par le Fonds lui-même, intitulée *Selected Decisions of the Executive Directors and Selected Documents*, International Monetary Fund, Washington, D.C., Fourth issue, 1970 (ci-après : *Selected Decisions*).

suite venait à disposer de l'un des cinq quotas les plus élevés. L'interprétation fut la suivante :

« ... It was unanimously agreed that Sections 3 (b) (i) and 3 (f) of Article XII should be interpreted to mean that any member having one of the five largest quotas at the date of the regular election or at any date between regular elections shall be entitled to appoint an Executive Director who will hold office until the next regular election without prejudice to the right of a subsequently admitted member to appoint a Director if it has one of the five largest quotas » ¹⁴.

Par cette décision, l'Inde avait obtenu l'assurance qu'elle pourrait garder son Administrateur, même si, dans l'intervalle qui devait s'écouler jusqu'à la session suivante, un Etat détenant un quota plus élevé devenait membre du Fonds. Mais, comme on peut le constater, l'interprétation a une portée générale et abstraite — nulle part le nom de l'Inde n'est mentionné — qui lui confère un caractère quasi-législatif.

Les interprétations du F.M.I. ont porté sur des objets fort différents : changement de parité monétaire eu égard à un état de sous-emploi ¹⁵ ; application uniforme par tous les membres de certaines dispositions du Fonds touchant l'effet extraterritorial des réglementations nationales de change ¹⁶ ; fixation des modalités de calcul pour déterminer le montant des ressources du Fonds à la disposition des pays membres ¹⁷. Si elles ont été le plus souvent rendues à la demande d'un Etat ou du Directeur de l'organisation, il est aussi arrivé que le Conseil d'administration interprète une disposition des Statuts de sa propre initiative, lorsqu'une telle interprétation s'est révélée nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions ¹⁸. Elles ont été demandées en relation avec une mesure

¹⁴ Décision (2-1), *Selected Decisions*, p. 112. Voir HEXNER, « Interpretation », p. 358.

¹⁵ Décision n° 71-2, du 26 septembre 1946, interprétant l'art. IV, sect. 5 f). Voir CARREAU, pp. 100-101.

¹⁶ Décision n° 451 (55-52), du 24 août 1955, interprétant l'art. V, sect. 3 a) iii).

¹⁷ Décision n° 446-4, du 10 juin 1949, interprétant l'art. VIII, sect. 2 b). Voir CARREAU, pp. 100-101.

¹⁸ Ce fut le cas de l'interprétation rendue par les Administrateurs du Fonds le 24 août 1955. Voir HEXNER, « Interpretation », p. 363.

ou une décision du Fonds, de portée générale ou particulière, déjà prise ou qu'il s'apprêtait à prendre.

Ainsi, au fil des années, se sont développées un grand nombre de règles, qui ont permis à l'organisation de s'adapter aux circonstances changeantes. Dégagé des principes et des buts de l'organisation¹⁹, un droit interne s'est formé²⁰. A travers les interprétations du F.M.I., des changements institutionnels importants se sont produits par rapport à l'ordre monétaire international mis sur pied en 1944 à Bretton Woods.

III. *La fonction contentieuse*

La troisième fonction dévolue aux organisations internationales économiques concerne le règlement des différends. Mais, assez curieusement, dans certains cas, aucune disposition des accords ne prévoit expressément cette fonction. Celle-ci est alors exercée sur des bases juridiques autres qu'un article relatif au règlement des différends.

§ 2. L'exercice de fonctions différentes par le même organe, en vertu de la même disposition

Dans certaines organisations internationales économiques, un article de leurs statuts prévoit expressément la compétence contentieuse²¹. Cette dernière est alors dévolue à l'organe unique de l'organisation²². Dans d'autres, en revanche, cette compétence n'est pas expressément prévue. En vérité, les organisations financières ne connaissent aucune disposition spécifique leur attribuant cette fonction²³. C'est donc en vertu de leur pouvoir d'interprétation (art. XVIII susmentionné des Statuts du F.M.I. ; art. IX des Statuts de la B.I.R.D.) qu'elles s'en acquittent. Ces dispositions

¹⁹ L'article XIX des Statuts du F.M.I. contient un certain nombre de définitions qui peuvent orienter les Administrateurs dans leurs interprétations. Voir HEXNER, « Interpretation », p. 350.

²⁰ Voir FAWCETT, « The Place of Law », p. 332.

²¹ Voir, p. ex., Convention de Stockholm, art. 31 ; G.A.T.T., art. XXIII, etc.

²² Voir G.A.T.T., Convention de Stockholm, accords sur les produits de base, etc.

²³ Voir CARREAU, p. 103.

sont en effet libellées de manière suffisamment large et générale pour couvrir n'importe quelle question d'interprétation²⁴ ; elles sont utilisées ici pour régler des différends. Le fait est significatif et mérite d'être souligné. Il montre combien les fonctions sont peu différenciées dans les organisations internationales économiques. C'est en effet le même organe qui, en vertu de la même disposition, exerce deux fonctions essentiellement différentes. Le pouvoir d'interprétation est utilisé aussi bien pour préciser le sens d'une disposition, clarifier des points obscurs ou prévenir un différend que pour le régler. C'est en vertu de l'article XVIII, donc par voie interprétative, que le F.M.I. régla le différend relatif au retrait forcé de la Tchécoslovaquie.

L'affaire commença en juin 1953. Estimant agir conformément à l'article IV, section 5 e), des Statuts, qui autorise les Etats membres à modifier la parité de leur monnaie sans le consentement du F.M.I., à condition que ce changement « n'affecte pas les transactions internationales des membres du Fonds », la Tchécoslovaquie dévalua sa monnaie sans consulter le Fonds. Le comportement de la Tchécoslovaquie fut désapprouvé par les Administrateurs, le 16 décembre 1953, après que ce pays eut pu défendre son point de vue aussi bien oralement que par écrit²⁵. Par ailleurs, on reprochait à la Tchécoslovaquie un certain nombre de transgressions aux Statuts, susceptibles d'entraîner son inéligibilité à utiliser les ressources du Fonds²⁶. Les Administrateurs se réunirent, en présence de la Tchécoslovaquie, et parvinrent à la conclusion que ce pays n'avait pas rempli deux séries d'obligations. D'une part, elle s'était abstenue de consulter le Fonds, comme le prescrit l'article XIV, section 4, au sujet du maintien des restrictions de change incompatibles avec l'article VIII, sections 2, 3 et 4 ; d'autre part, ce pays n'avait pas fourni au Fonds certaines informations, conformément à l'article VIII, section 5 a). Le Conseil d'Administration déclara en conséquence que la Tchécoslovaquie ne pourrait plus utiliser les ressources du Fonds, en application de l'article XV, section 2 a).

²⁴ « Toute (en anglais : 'any') question d'interprétation des dispositions du présent Accord qui s'élèverait entre un membre et le Fonds ou entre des membres... ».

²⁵ Voir F.M.I., Annual Report, 1954, p. 86.

²⁶ *Idem*, p. 106.

Il lui notifia son intention de proposer au Conseil des Gouverneurs son retrait du Fonds, conformément à l'article XV, section 2 b) et c). La Tchécoslovaquie fit alors valoir, entre autres arguments, que l'expression « failure to fulfil any of its obligations », à l'article XV, section 2, ne s'appliquait pas dans son cas, vu la situation particulière dans laquelle elle se trouvait et les faits justificatifs de son comportement dont elle pouvait se prévaloir. Elle en concluait que le Fonds ne pouvait pas exiger son retrait en vertu de l'article XV, section 2²⁷. Celui-ci, dans le but de régler ce différend, donna alors une interprétation de cette dernière disposition.

L'interprétation fut la suivante :

« In response to the Government of [a member], and after having considered the arguments put forward by that Government, the Executive Directors, acting pursuant to Article XVIII (a) of the Fund Agreement, interpret Article XV, section 2 as follows :

Action may be taken by Fund to require a member to withdraw when the following conditions have been met :

1. The member has been declared ineligible to use the resources of the Fund pursuant to Article XV, section 2 (a) ;

2. A reasonable time has passed since the member was declared ineligible to use the resources of the Fund pursuant to Article XV, section 2 (a), whether or not a fixed period of time had been prescribed in connection with such action, and the member persists in failing to fulfil its obligations ;

3. The member has been informed in reasonable time of the complaint against it and given an adequate opportunity to state, both orally and in writing, any fact or legal argument relevant to the issue before the Fund. »²⁸.

Comparée à l'interprétation que nous avons mentionnée plus haut²⁹, celle-ci ne s'en distingue guère : ici, comme là, le même

²⁷ Voir, sur cette affaire, CARREAU, pp. 52-53 ; HEXNER, « Interpretation », p. 362 ; J. GOLD, « The Interpretation by the International Monetary Fund of its Articles of Agreement », *I.C.L.Q.*, 1967 (vol. 16), (ci-après : GOLD, « The Interpretation »), p. 304.

²⁸ Décision n° 343 (54-47), du 11 août 1954, interprétant l'article XV, section 2, des Statuts du F.M.I. Voir F.M.I., *Selected Decisions*, p. 115.

²⁹ Voir *supra*, p. 62.

anonymat, le même caractère général et abstrait. Le nom de la Tchécoslovaquie, directement concernée, n'apparaît nulle part ; la décision parle de « member » et de « Government ». Bien que destinée à régler un différend concret, comme le montre la proposition « after having considered the *arguments* put forward by *that* Government », elle n'apparaît pas comme une décision d'espèce. La nature de cette décision interprétative est hybride ; elle s'apparente à la fois à l'acte législatif et à l'acte judiciaire ³⁰. Par la même opération, l'organisation s'acquitte de deux tâches distinctes ³¹. La ligne de démarcation entre elles est difficile à tracer. Qu'elle concerne la politique générale de l'organisation ou le règlement d'un différend spécifique, la portée de la décision est toujours générale ³². L'acte ou le comportement de l'Etat n'est pas formellement jugé ³³. Tous les Etats, impliqués ou non dans le litige, sont liés par la décision, car elle fait désormais partie du droit interne de l'organisation ³⁴. La portée des décisions rendues à l'occasion d'un litige entre deux Etats dans le cadre de certaines organisations internationales économiques mérite d'être relevée. Normalement, on le sait, la règle qui régit cette matière est celle de l'effet relatif de la chose jugée. On peut cependant constater

³⁰ Voir HEXNER, « Interpretation », p. 370.

³¹ Selon J. GOLD, « The Interpretation by the I.M.F. of its Articles of Agreement », *I.C.L.Q.*, 1954 (vol. 3), (ci-après : GOLD, « The Interpretation »), p. 259, « it should be noted that the procedure of Article XVIII can be employed for resolving a problem *even though it does not involve a dispute*. It is sufficient that a question of interpreting the provisions of the Agreement has arisen between the Fund and a Member or between Members. Thus, the procedure is available, *not merely for the settlement of disputes, but also for the resolution of doubts* » (nos italiques). Le même auteur a dit encore : « Article XVIII may apply to cases that are *truly adversary proceedings* and can therefore be regarded as involving '*disputes*', but the provision also applies to cases in which the parties are seeking to arrive at the best interpretation and not simply to win an argument » (GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1967, p. 311 ; nos italiques).

³² GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1967, p. 311, a affirmé que « whatever the character of the case, however, it is clear that the decision of the Executive Directors and the Board of Governors under Article XVIII are meant to be interpretations of the Articles and therefore to have general application ».

³³ Voir BINDSCHEDLER, p. 504.

³⁴ Voir HEXNER, « Interpretation », p. 352 : « A member would fail to fulfil its obligations under the Fund Agreement if it should act in violation of an obligation specified in the interpretative decision ».

que dans les organisations internationales économiques les décisions sont souvent valables *erga omnes* ³⁵.

§ 3. La solution des litiges par le recours à des dispositions autres que celles relatives au règlement des différends

Si, comme nous venons de le voir, certaines organisations internationales économiques, et plus spécialement les organisations financières, ne connaissent pas de dispositions spécifiques pour le règlement des différends, là où il en existe, les litiges ne sont pas toujours réglés par un recours à de telles dispositions. Ainsi, dans le G.A.T.T., les articles XXII et XXIII sont spécialement prévus pour la solution des différends ³⁶. Il est intéressant de noter, toutefois, qu'ils ne s'intitulent pas « règlement des différends ». Le premier a pour titre « consultations » ; le second, « protection des concessions et des avantages ». La raison en est que ce ne sont en fait pas là les seuls articles que les parties contractantes peuvent invoquer en cas de litige. Au contraire, on peut dénombrer, dans l'Accord général, au moins une vingtaine de clauses qui, à part l'article XXII, obligent les parties contractantes à se consulter dans des cas particuliers. L'article II, par exemple, relatif aux concessions, dispose, en son alinéa 5, que « lorsqu'une partie contractante estime qu'un produit déterminé ne reçoit pas d'une autre partie contractante le traitement qu'elle croit résulter d'une concession..., elle interviendra directement auprès de l'autre partie contractante ». Si cette dernière déclare que ce traitement ne peut être accordé, « les deux parties contractantes, ainsi que toutes autres parties contractantes intéressées de façon substantielle, entreprendront au plus tôt de nouvelles négociations, en vue de rechercher une compensation équitable ». De même, l'article XXVIII

³⁵ Voir les exemples donnés par KOVAR, p. 81 : le Traité multilatéral de libre-échange et d'intégration économique de l'Amérique centrale signé à Tegucigalpa le 10 juin 1958 stipule en son article XXV que « la sentence ... aura autorité de chose jugée à l'égard de toutes les parties contractantes, en ce qui concerne l'interprétation ou l'application des clauses du présent Traité ». On retrouve une formule semblable dans l'article XXIX du Traité d'association économique entre le Salvador, le Honduras et le Guatemala, signé à Guatemala le 6 février 1960, et dans l'article XXVI de l'Accord général d'intégration économique de l'Amérique centrale, signé à Managua le 13 décembre 1960.

³⁶ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 165.

prévoit que « le premier jour de chaque période triennale..., toute partie contractante (...) pourra modifier ou retirer une concession..., après une négociation et un accord avec toute partie contractante avec laquelle cette concession aurait été négociée primitivement ainsi qu'avec toute autre partie contractante dont l'intérêt comme principal fournisseur serait reconnu par les Parties Contractantes (...) et sous réserve qu'elle ait consulté toute autre partie contractante dont l'intérêt substantiel dans cette concession serait reconnu par les Parties Contractantes ». Des dispositions semblables se retrouvent dans d'autres articles ³⁷.

En plus de ces clauses relatives aux consultations, il existe, dans l'Accord général, au moins sept dispositions qui, directement ou indirectement, ont trait au règlement des différends. A l'instar de l'article XXIII, ces dispositions stipulent que, au cas où une partie contractante ne respecterait pas ses engagements, la ou les parties lésées doivent engager avec elle des consultations. Si ces dernières n'aboutissent pas, les Parties Contractantes peuvent alors adresser à l'Etat fautif des recommandations. Au cas où celles-ci ne seraient pas suivies, les Parties Contractantes peuvent autoriser la partie lésée à suspendre à son égard des concessions ou autres obligations substantiellement équivalentes qui résultent de l'Accord général, dans le but d'obtenir une compensation. C'est ainsi que l'article XII, relatif aux restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, prévoit que toute partie contractante peut, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure, restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation. Il est toutefois prévu que, si, au cours de consultations engagées à cet effet, il apparaît aux Parties Contractantes que les restrictions ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'Accord général, elles indiqueront les points de divergence et pourront conseiller que des modifications appropriées soient apportées aux restrictions. Si elles déterminent que les restrictions sont appliquées d'une manière qui comporte une incompatibilité sérieuse avec les dispositions de l'Accord général et qu'il en résulte un préjudice ou une menace de préjudice pour le commerce d'une partie contractante, les Parties Contractantes en aviseront la partie contractante

³⁷ Voir, p. ex., art. VII, alinéa 1 ; VIII, alinéa 2 ; IX, alinéa 6 ; XIII, alinéa 4 ; XVI, alinéa 4 ; XVIII, alinéas 7, 12, 16 et 21 ; XXIV, alinéa 7 ; XXV, alinéa 1 ; XXVII ; XXVIII, alinéa 4 ; XXXVII, alinéa 2.

en cause et feront des recommandations appropriées, afin qu'elle respecte ses engagements. Au cas où la partie contractante ne se conformerait pas à ces recommandations dans un délai fixé, il est prévu que les Parties Contractantes « pourront relever toute partie contractante, dont le commerce serait atteint par les restrictions, de toute obligation résultant de l'Accord général dont il leur paraîtra approprié de la relever, compte tenu des circonstances, envers la partie contractante qui applique les restrictions »³⁸. La similitude entre cet article et l'article XXIII est frappante. De même, l'article XVIII prévoit, en son alinéa 4, que « toute partie contractante dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement aura la faculté de déroger temporairement aux dispositions de l'Accord général ». Dans ce cas, elle doit entrer en consultation avec toute partie contractante intéressée. Si un accord n'intervient pas, la partie contractante qui se propose de modifier ou de retirer la concession pourra porter la question devant les Parties Contractantes, qui l'examineront promptement. S'il apparaît aux Parties Contractantes que la compensation offerte par une partie contractante qui se propose de modifier ou de retirer la concession n'est pas suffisante, toute autre partie contractante qui pourrait subir un dommage « aura la faculté de modifier ou de retirer des concessions substantiellement équivalentes négociées primitivement avec la partie contractante qui aura pris la mesure en question »³⁹. Des dispositions semblables se retrouvent dans d'autres articles⁴⁰.

En outre, il arrive, dans le cadre du G.A.T.T., que des différends soient réglés en dehors de toute procédure prévue dans l'Accord général. Ainsi, dans les premières années d'existence de cette organisation, certaines difficultés furent soumises pour examen au Président des Parties Contractantes, alors qu'aucune disposition ne lui confère une telle compétence⁴¹.

Enfin, un des différends les plus connus de toute l'histoire du G.A.T.T., la fameuse « guerre des poulets », n'a pas été résolu

³⁸ G.A.T.T., art. XII, alinéa 4, lettre c) ii).

³⁹ Art. XVIII, alinéa 7, lettre b).

⁴⁰ Voir, p. ex., art. XVIII, alinéas 21 et 22 ; art. XIX, alinéa 3 et art. XXVIII, alinéas 3 et 4.

⁴¹ Voir, p. ex., G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 2, pp. 12 et 35. Voir aussi JACKSON, *World Trade*, p. 166.

en application des articles XXII ou XXIII. On se rappelle les faits : à la suite de la déconsolidation de certains droits de douane en raison de l'entrée en vigueur de la politique agricole commune pour les volailles dans la C.E.E., cette dernière devait entrer en consultation avec les Etats-Unis, conformément aux dispositions de l'article XXVIII de l'Accord général, afin de déterminer le montant de la compensation à laquelle ceux-ci pouvaient prétendre. Les deux Parties ne parvinrent pas, au cours de leurs consultations, à se mettre d'accord sur le montant du préjudice subi. Afin de sortir de l'impasse, le Directeur général du G.A.T.T. établit un groupe de travail chargé d'étudier la question. Celui-ci évalua le préjudice subi par les Etats-Unis à vingt-six millions de dollars, chiffre qui fut accepté par les deux Parties en litige ⁴². Bien que la procédure utilisée ait été très voisine de celles qui sont normalement prévues pour le règlement des différends, il est intéressant de noter que ce litige n'a pas été résolu par un recours formel aux articles XXII ou XXIII, mais par une procédure *ad hoc*, improvisée ⁴³.

Ces exemples montrent que le G.A.T.T. ne connaît pas de procédure de règlement des différends nettement définie, qui puisse être distinguée de l'ensemble des activités des Parties Contractantes ⁴⁴.

Le même phénomène peut être constaté dans la pratique de l'A.E.L.E. Si l'article 31, intitulé *Procédure générale de consultation et de plainte*, est la disposition spécifiquement prévue pour le règlement des différends, dans quatre affaires seulement les Etats membres y ont eu recours ⁴⁵. Les autres différends ont été

⁴² Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 12, p. 68.

⁴³ Voir JACKSON, *World Trade*, pp. 174-175.

⁴⁴ Pour JACKSON, *World Trade*, p. 165, « there is no simple, sharply defined dispute-settlement procedure in G.A.T.T. that can be readily distinguished from the remainder of G.A.T.T. activity ».

⁴⁵ Le Conseil fut saisi une première fois par l'Autriche, en octobre 1962, à la suite de difficultés rencontrées par une entreprise autrichienne dans ses exportations d'engrais azotés au Portugal (voir A.E.L.E., troisième rapport annuel, p. 15). La deuxième affaire fut portée devant le Conseil par le Danemark, en septembre 1963 ; le gouvernement danois contestait le bien-fondé de la reclassification, par les autorités douanières autrichiennes, d'un matériau isolant sur une position douanière différente, entraînant des droits de douane plus élevés et des restrictions quantitatives (voir A.E.L.E., quatrième rapport annuel, p. 20). La troisième plainte fut déposée par la Norvège en 1966 ; ce pays invoqua l'article 31 de la Convention contre le Royaume-Uni, auquel elle reprochait de ne pas appliquer le régime

réglés par le Conseil en dehors de cet article. Il en fut ainsi, par exemple, de la plainte portée par la Norvège devant le Conseil à propos des *Fonderies d'aluminium au Royaume-Uni*⁴⁶ et de l'affaire de la *Restitution des impôts aux exportateurs britanniques*. En octobre 1964, dans le cadre des mesures qu'il avait adoptées pour faire face au grave déséquilibre de sa balance des paiements, le Royaume-Uni avait institué un programme de ristourne à l'exportation, qui « libérait les exportateurs britanniques de certaines taxes indirectes, comprises dans le coût de production et dans la commercialisation des produits exportés »⁴⁷. Pour l'A.E.L.E., le problème qui se posait était de savoir si le programme de ristourne à l'exportation du Royaume-Uni ne contrevenait pas aux dispositions de l'article 13 de la Convention, relatif aux aides gouvernementales. Un groupe de travail fut d'abord mis sur pied pour examiner cette question. Le Secrétaire général fut ensuite chargé de l'étudier de manière approfondie. Ce furent enfin les ministres de l'A.E.L.E. qui décidèrent, à Copenhague, en octobre 1965, que les marchandises exportées dans l'A.E.L.E. ne pouvaient bénéficier à la fois du régime tarifaire et de la ristourne des impôts indirects. Par là, ils décrétèrent, implicitement, que le programme britannique allait à l'encontre des dispositions de l'article 13. L'affaire fut réglée lorsque le Royaume-Uni annonça, en janvier 1966, qu'il modifierait son programme de ristourne à l'exportation. L'affaire de l'*Industrie portugaise du fer et de l'acier*⁴⁸ fut aussi réglée par le Conseil sans un recours formel à l'article 31. Enfin, le différend le plus grave de toute l'histoire de l'A.E.L.E., né à la suite de la décision prise par le Royaume-Uni, en octobre 1964, de percevoir une taxe de quinze pour cent

tarifaire de l'A.E.L.E. à certaines espèces de poissons congelés (voir A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 29). Dans la quatrième affaire, la plainte provenait du Danemark ; elle était formulée contre le Royaume-Uni ; le Danemark prétendait que ses exportations de bétail bovin à destination de la République fédérale d'Allemagne avaient été compromises en raison de la hausse considérable qu'avaient enregistrée les exportations britanniques de bétail de même type sur le marché ouest-allemand, à la suite de subventions accordées par le gouvernement du Royaume-Uni (voir A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 30). Depuis 1966, plus aucune plainte formelle au sens de l'article 31 n'a été déposée devant le Conseil.

⁴⁶ Voir A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 36, et neuvième rapport annuel, p. 33. Voir, pour les faits, *supra*, pp. 47-48.

⁴⁷ *Bâtir l'A.E.L.E.*, pp. 115-116.

⁴⁸ A.E.L.E., neuvième rapport annuel, p. 33.

ad valorem sur toutes ses importations, n'a pas été examiné sur la base de l'article 31.

L'examen de la pratique du F.M.I. laisse apparaître une tendance analogue. Les Administrateurs ont rendu jusqu'à ce jour un grand nombre de décisions interprétatives. Toutefois, une dizaine seulement ont été prises formellement, par le recours à l'article XVIII des Statuts du Fonds. Les autres, de loin plus nombreuses, ont été adoptées de manière informelle, au cours du travail quotidien de l'organisation⁴⁹.

Ainsi, dans les organisations internationales économiques, la fonction contentieuse est exercée, par le même organe, en vertu de dispositions différentes ; les litiges sont en effet tranchés tantôt en application des dispositions spécifiques sur le règlement des différends, tantôt en vertu des pouvoirs généraux dont l'organisation est investie pour assurer son bon fonctionnement⁵⁰. En effet, la base juridique de l'action des Parties Contractantes, lorsqu'elles règlent un différend en dehors des dispositions prévues à cet effet, réside dans l'article XXV de l'Accord général, qui prévoit que « les représentants des parties contractantes se réuniront périodiquement afin d'assurer l'exécution des dispositions du présent Accord qui comportent une action collective et, d'une manière générale, de faciliter l'application de l'Accord et de permettre d'atteindre ses objectifs »⁵¹. Cet article, par son caractère général, habilite les Parties Contractantes aussi à régler des différends. De même, le fondement juridique du pouvoir du Conseil de l'A.E.L.E., lorsqu'il ne statue pas au titre de l'article 31, se trouve dans l'article 32, qui dispose notamment que le Conseil a la responsabilité de « veiller à la mise en œuvre de la présente Convention et d'en surveiller le fonctionnement »⁵² et que, à cet effet, il peut prendre des décisions qui sont obligatoires pour

⁴⁹ Voir GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1954, p. 264, et F.M.I., *Selected Decisions*, p. xvi.

⁵⁰ En ce qui concerne l'A.E.L.E., le fait que les différends réglés sur la base de l'article 31 et les autres figurent, dans les rapports annuels, sous la même rubrique « Consultations et Plaintes » (voir, p. ex., A.E.L.E., septième, huitième et neuvième rapports annuels), tend à montrer que l'Association considère qu'il n'existe pas de différence de nature entre eux.

⁵¹ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 165.

⁵² Convention de Stockholm, art. 32, alinéa 1, lettre b).

tous les Etats membres et leur adresser des recommandations⁵³. La fonction contentieuse se rapproche dans ces cas singulièrement, voire se confond, avec celle de contrôle.

§ 4. Conséquences sur la procédure de règlement

Dans les organisations internationales économiques, une frontière rigide entre les diverses activités qui y sont exercées est souvent difficile à tracer. Ces dernières sont presque toujours du ressort du même organe ; parfois, c'est en vertu d'une même disposition que celui-ci exerce des fonctions différentes. Nous avons déjà eu l'occasion de dire au chapitre précédent qu'en matière économique, dans l'ensemble des opérations et des activités qui se déroulent au sein d'une organisation internationale, le différend ressort mal : il peut apparaître au moment d'une négociation ou de la formulation de règles nouvelles ; souvent, il se confond avec elles. N'est-il dès lors pas compréhensible que l'organe au sein duquel se déroulent de telles négociations et où sont adoptées de telles règles soit habilité à régler un différend susceptible de les compromettre ? Appelée à trancher un litige, l'organisation sera souvent amenée à se rendre compte de l'imprécision de certaines dispositions, peut-être de leur désuétude, ou à constater une lacune ; elle devra alors faire œuvre de législateur⁵⁴. De même, l'adoption de certaines mesures pourra se heurter à l'opposition de certains Etats ; elle devra alors faire œuvre de conciliation. Dans les organisations internationales économiques, où les fonctions sont presque indissociables, le règlement des différends est considéré comme une fonction faisant partie de l'administration courante. Leur structure

⁵³ *Idem*, art. 32, alinéa 4. Voir A. SZOKOŁOCZY-SYLLABA, « E.F.T.A. : The Settlement of Disputes », *I.C.L.Q.*, 1971 (vol. 20), p. 524.

⁵⁴ Ce n'est qu'exceptionnellement, et parce que le compromis le prévoyait, que des instances arbitrales internationales ont été habilitées à édicter des règlements. Voir l'affaire des *Pêcheries dans la mer de Behring*, de 1893 (J. B. MOORE, *International Arbitrations*, Washington, 1898, vol. I, p. 935) ; l'affaire des *Pêcheries dans la côte septentrionale de l'Atlantique*, de 1910 (J. B. SCOTT, *Les travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye*, New York, Oxford University Press, 1921, p. 147). Les organisations internationales économiques, en revanche, disposent d'un tel pouvoir. A propos du G.A.T.T., KOVAR, p. 72, a écrit que les Comités d'experts auxquels était confiée une fonction consultative possèdent « une compétence très large leur permettant ... même de formuler des propositions de règlement » (nos italiques).

encore « primitive » et l'imbrication existant entre les différentes activités qui y sont exercées rend difficile l'attribution de la fonction contentieuse à un organe distinct. Dans la plupart des organisations internationales économiques, le Conseil possède des fonctions budgétaires, réglementaires, administratives, consultatives. Il est l'organe de direction, l'organe moteur de l'organisation ; il en constitue la véritable cheville ouvrière. Dans ce contexte, le différend apparaît bien plus comme un obstacle pouvant entraver l'action de l'organisation et en compromettre le fonctionnement normal que comme une opposition entre deux Etats, de laquelle l'un devra sortir vainqueur et l'autre vaincu. Dans cette optique, l'« intériorisation » de la procédure de règlement semble justifiée. Une instance extérieure ne pourrait que difficilement connaître aussi bien que l'organisation elle-même l'origine du différend et les conditions dans lesquelles il est né, ses tenants et ses aboutissants, les intérêts impliqués. Une décision prise sur la base du droit, même irréprochable, pourrait avoir des conséquences inattendues sur le fonctionnement futur, voire sur la survie de l'organisation. Seule la médiation de cette dernière est à même d'offrir les possibilités de transaction nécessaires à un règlement satisfaisant, car elle seule est en mesure de situer le différend dans le contexte de la situation économique du moment et de prendre en considération, au-delà des données propres à un litige particulier, les intérêts globaux de l'organisation.

SECTION II. L'ÉLÉMENT MULTILATÉRAL

Les organisations internationales sont généralement créées par un accord. Ce dernier n'est pas constitué par une simple série de rapports juridiques bilatéraux entre les membres ; il institue entre eux un réseau interdépendant de droits et d'obligations réciproques instaurant un équilibre des intérêts en présence. Un tel équilibre repose sur le respect du traité constitutif par tous les Etats membres d'une part, par les organes de l'organisation d'autre part. Si ceux-ci méconnaissent leurs obligations, l'équilibre sera rompu. Un différend entre deux Etats ou entre l'organisation et un Etat affecte donc toujours l'organisation dans son ensemble. Parce qu'il naît et se développe dans le cadre d'une organisation internationale, le différend, bilatéral à l'origine, finit par assumer un caractère multilatéral.

La « multilatéralisation » du différend a une triple incidence sur la procédure de son règlement. D'une part, le plus souvent, l'ensemble des Etats membres sont appelés à y participer, à un titre ou à un autre ; d'autre part, ceux-ci ont la possibilité de déclencher la procédure sans qu'ils aient à apporter la preuve de l'existence d'un intérêt propre ; enfin, l'organisation elle-même sera souvent partie au différend.

§ 1. La participation de l'ensemble des Etats à la procédure de règlement

Une telle participation se manifeste à plusieurs niveaux.

Il arrive d'abord que des Etats étrangers au différend soient appelés à collaborer avec l'organisation en vue de son règlement. C'est ainsi que l'article 31, alinéa 2 *in fine*, de la Convention de Stockholm prévoit que « les Etats membres fournissent toutes les informations dont ils peuvent disposer et prêtent leur concours à l'établissement des faits ». C'est là une illustration du principe de collaboration et de solidarité qui existe au sein des organisations internationales économiques⁵⁵.

Il arrive ensuite que des Etats non impliqués dans un litige à son origine participent par la suite à la procédure de règlement. En effet, en raison de l'interdépendance des intérêts qui existe dans les organisations internationales économiques, ces Etats, bien que n'étant pas directement concernés, peuvent être intéressés au règlement du litige, car non seulement la prolongation du différend, mais aussi la solution qui interviendra, sont susceptibles d'avoir des répercussions sur leurs économies et sur le fonctionnement satisfaisant de l'organisation dont ils sont membres⁵⁶. La procédure de consultation en vigueur au G.A.T.T. est assez significative à cet égard. L'article XXII prévoit deux phases successives. La

⁵⁵ Une telle collaboration se retrouve aussi dans d'autres organisations internationales. Les deux commissions chargées par l'O.I.T. de régler respectivement le différend entre le Ghana et le Portugal et celui entre le Portugal et le Libéria donnèrent la possibilité de fournir des informations de fait aux gouvernements des pays voisins des Etats ou territoires mis en cause et à ceux des pays ayant des relations économiques importantes avec lesdits Etats. Voir N. VALTICOS, *Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail*, R.C.A.D.I., 1968-I (vol. 123), (ci-après : VALTICOS, *Un système de contrôle international*), p. 362.

⁵⁶ Voir KOVAR, p. 83.

première se déroule entre la partie contractante qui s'estime lésée et l'Etat auteur des mesures incriminées ⁵⁷. La seconde a lieu au sein des Parties Contractantes ⁵⁸, si une solution satisfaisante n'est pas intervenue au cours des pourparlers bilatéraux. Le 10 novembre 1958, les Parties Contractantes adoptèrent une nouvelle procédure, selon laquelle l'Etat lésé est tenu d'informer le Directeur général du G.A.T.T. s'il entend entrer en consultations avec un autre Etat au titre de l'article XXII, alinéa 1. Celui-ci notifie alors cette intention à toutes les parties contractantes. Ainsi, tout membre qui aurait un intérêt en la matière pourrait participer aux consultations ⁵⁹. Dans les organisations internationales économiques, la tendance générale est donc de prendre en considération le point de vue de tout membre intéressé. Les Parties n'ont pas le privilège d'arranger ou de ne pas arranger leurs controverses de manière exclusive, si elles le veulent bien et comme elles l'entendent ⁶⁰.

Il n'est donc pas rare, dans les organisations internationales économiques, qu'un Etat tiers intervienne dans un litige, du fait qu'il a un intérêt semblable à celui de l'Etat demandeur à ce que la convention soit respectée sur un point donné. Ainsi, dans l'affaire des *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, qui opposait ce pays au Royaume-Uni, et dont eut à connaître le G.A.T.T., le comité chargé de régler ce différend entendit également, au cours des débats, « une déclaration de l'observateur du Danemark faisant état de l'intérêt que son gouvernement prend, en tant qu'exportateur de machines agricoles, et notamment de moissonneuses-lieuses, à la réclamation du Royaume-Uni » ⁶¹.

⁵⁷ Art. XXII, alinéa 1.

⁵⁸ Art. XXII, alinéa 2.

⁵⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, pp. 24-25 ; voir aussi JACKSON, *World Trade*, p. 175, et KOVAR, pp. 76 et 78.

⁶⁰ Voir JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument », p. 151 et BINDSCHEDLER, pp. 459 et s. Dans les organisations internationales économiques, la prise en considération du point de vue et des intérêts de l'ensemble des Etats membres se retrouve aussi dans des dispositions qui ne sont pas spécifiquement relatives au règlement des différends. Ainsi, l'article XVIII, section C, alinéa 18, du G.A.T.T. prévoit que « si la mesure projetée affecte un produit qui a fait l'objet d'une concession reprise dans la liste correspondante annexée au présent Accord, la partie contractante en cause entrera en consultation avec toute autre partie contractante avec laquelle la concession a été négociée primitivement *ainsi qu'avec toute autre partie contractante dont l'intérêt substantiel dans la concession aura été reconnu par les Parties Contractantes* » (nos italiques).

⁶¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 64.

Dans une autre affaire dont eurent à connaître les Parties Contractantes, l'Australie avait déposé une plainte contre la France, en raison de certaines mesures d'encouragement appliquées par ce dernier pays à l'exportation du blé et de la farine ; aux yeux de l'Australie, ces mesures allaient à l'encontre de l'Accord général et lésaient les avantages qui en découlaient pour elle. Là aussi, le groupe spécial institué par les Parties Contractantes pour connaître de cette affaire entendit « une déclaration du représentant du Japon qui a souligné l'inquiétude que la situation ayant motivé la réclamation de l'Australie cause à son pays, en raison de l'intérêt qu'il a dans le commerce d'exportation de la farine » ⁶².

§ 2. La possibilité d'introduire l'instance en l'absence d'un intérêt subjectif

Dans la plupart des organisations internationales économiques, les conditions d'ouverture de la procédure sont assez larges.

D'abord, ce n'est apparemment pas toujours l'Etat lésé qui déclenche la procédure ; plusieurs dispositions prévoient que, après l'échec des négociations diplomatiques, l'Etat mis en cause peut aussi bien le faire ⁶³ ; cela peut signifier que l'Etat attaqué

⁶² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, *Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine*, p. 49. L'intervention d'Etats tiers en cours de procédure se retrouve aussi dans certaines organisations techniques. Le Conseil de l'O.A.C.I., par exemple, eut à connaître d'un différend opposant l'Inde au Pakistan. En cours de procédure, le gouvernement de l'Afghanistan s'associa à la plainte de l'Inde. A cette occasion, le Conseil exprima l'opinion que « les dispositions par lui adoptées ou envisagées au sujet de la communication de l'Inde permettraient de régler en même temps les questions soulevées par l'Afghanistan ». Voir Rapport du Conseil de l'O.A.C.I. à l'Assemblée sur les activités de l'organisation en 1952, Doc. 7367 A7 - P/1 31/3/53, p. 74 ; voir, sur ce point, R. MAKIEWICZ, « L'O.A.C.I., pouvoirs judiciaires du Conseil et règlement pour la solution des différends », *A.F.D.I.*, 1957 (vol. III), pp. 392-393. La procédure judiciaire connaît aussi l'intervention (voir Statut de la C.I.J., art. 62 et 63). Cette dernière est cependant plus fréquente dans le cadre des organisations internationales économiques et techniques. La jurisprudence des deux Cours successives de La Haye n'offre en effet que deux cas d'intervention. Il s'agit, d'une part, de l'affaire du *Vapeur « Wimbledon »* (C.P.J.I., Série A, n° 1), avec l'intervention de la Pologne, et, d'autre part, de l'affaire *Haya de la Torre* (C.I.J., *Rec.* 1951), où Cuba est intervenue en se prévalant de l'article 63 du Statut. Voir, sur ce point, ABI-SAAB, p. 132.

⁶³ Voir l'Accord international sur le sucre de 1968, art. 57 : « Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'Accord qui n'est pas réglé entre les Parties en cause est, à la demande de toute Partie au dif-

peut à son tour se plaindre d'avoir fait l'objet de critiques sur sa manière d'appliquer la convention ⁶⁴.

Ensuite, et surtout, les Etats peuvent déposer une plainte non seulement lorsqu'ils se sentent lésés dans leurs intérêts propres du fait du comportement d'un autre Etat, mais encore lorsque la réalisation des buts de l'organisation peut se trouver compromise par ce même comportement. Dans ce dernier cas, les accords ne prévoient habituellement aucune limite *ratione personae* ; tout Etat membre peut demander l'intervention de l'organe compétent, sans égard à la question de savoir s'il y a un intérêt personnel ⁶⁵. Dans les organisations internationales économiques, en effet, l'intérêt qui est à la base du différend n'est pas toujours un intérêt personnel, mais, souvent, un intérêt collectif ⁶⁶. Une prétendue violation des objectifs de l'organisation, actuelle ou imminente, est donc suffisante pour que n'importe quel Etat saisisse l'organe chargé de régler les différends. Ceci s'explique par la nature même du différend, qui intéresse toute l'organisation. En portant ainsi une affaire devant l'instance compétente, l'Etat prend fait et cause pour les

férend, déféré au Conseil pour décision » ; voir aussi la Convention de Stockholm, art. 31 : « Lorsqu'un Etat membre estime ... et lorsque aucun règlement satisfaisant n'est atteint entre les Etats membres en cause, *chacun* de ces Etats peut en référer au Conseil » (nos italiques).

⁶⁴ Voir S. BASTID, « Une nouvelle Commission de conciliation ? », *Mélanges H. Rolin*, Paris, Pédone, 1964, p. 8.

⁶⁵ Voir G.A.T.T., art. XXIII, alinéa 1 : « Dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou *indirectement* du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la *réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise ...* » (nos italiques) ; voir aussi Convention de Stockholm, art. 31, alinéa 1 : « Lorsqu'un Etat membre estime qu'un bénéfice que lui confère la présente Convention ou qu'un *objectif de l'Association est ou peut être compromis* et lorsque aucun règlement satisfaisant n'est atteint entre les Etats membres en cause, *chacun* de ces Etats membres peut en référer au Conseil » (nos italiques) ; voir encore l'Accord international sur le blé du 18 août 1967, art. 22, ch. 5 et 6. A propos du F.M.I., HEXNER, « Interpretation », p. 341, a pu écrire que « the wording of article XVIII (a) seems to authorize *any* Member, *whether or not* it would be *directly* affected by the decision, to request a formal interpretation of the meaning of the provisions of the Agreement » (nos italiques). Voir, sur ce point, KOVAR, p. 23 et I. DETTER, « Aspects institutionnels de l'A.E.L.E. », *A.F.D.I.*, 1960 (vol. VI), p. 797.

⁶⁶ L'article 7, alinéa 2, de l'Accord international sur le blé de 1971 dispose que « tout membre qui estime que ses intérêts *en tant que partie* à la présente Convention sont sérieusement lésés du fait qu'un ou plusieurs membres ont pris des mesures de nature à compromettre le fonctionnement de la présente Convention peut saisir le Conseil ... » (nos italiques).

intérêts de l'organisation elle-même, dont les buts ne pourraient pas être atteints si les Etats en violaient les statuts ⁶⁷.

Dans l'affaire des *Taxes spéciales à l'importation instituées par la Grèce*, dont eut à connaître le G.A.T.T., le sous-groupe des réclamations examina une plainte déposée par les gouvernements français et britannique, selon laquelle une « contribution » spéciale perçue par le gouvernement grec sur certains produits importés était contraire aux dispositions de l'Accord général, les produits nationaux similaires n'étant frappés d'aucune taxe correspondante. Le rapport établi par le sous-groupe relève notamment que ce dernier « a tenu compte des déclarations des délégations de la France et du Royaume-Uni, selon lesquelles, bien que les intérêts

⁶⁷ Dans le cadre de l'O.I.T., la procédure de plainte n'est pas non plus subordonnée à l'existence, pour le plaignant, d'un préjudice direct, comme le montrent les deux affaires dont nous avons parlé plus haut. En application de l'article 26 de la Constitution de l'O.I.T., la République du Ghana, estimant que le Portugal n'assurait pas, à son avis, d'une manière satisfaisante, l'exécution d'une convention que l'un et l'autre avaient ratifiée, et bien qu'elle ne subit de ce fait aucun dommage direct, adressa, le 24 février 1961, une communication au Directeur général du B.I.T., qui disait notamment : « De l'avis de la République du Ghana, le Portugal n'assure pas de manière satisfaisante, dans ses territoires africains du Mozambique, d'Angola et de Guinée, l'exécution de la Convention N° 105, que le Portugal et la République du Ghana ont l'un et l'autre ratifiée. En conséquence, la République du Ghana demande que le Conseil d'administration du B.I.T. prenne des mesures appropriées, par exemple en instituant une commission d'enquête chargée d'examiner cette plainte et de formuler un rapport à son sujet » (O.I.T., Bulletin officiel, vol. XLV, n° 2, Suppl. II, avril 1962). Une année plus tard, et en des termes presque identiques, le Conseil d'administration de l'O.I.T. était saisi d'une plainte semblable adressée par le Portugal contre le Libéria. Le 23 novembre 1961, à sa 150^e session, le Conseil d'administration adopta un rapport de son bureau relatif à cette dernière affaire, qui contenait les passages suivants : « ... 4. La Convention (N° 19) sur le travail forcé, 1930, a été ratifiée par le Portugal le 26 juin 1956 ; elle est donc en vigueur pour le Portugal depuis le 26 juin 1957. La Convention a été ratifiée par le Libéria le 1^{er} mai 1931. Elle est en vigueur pour le Libéria depuis le 1^{er} mai 1932. En conséquence, le Portugal et le Libéria sont l'un et l'autre parties à la Convention et le Portugal peut déposer une plainte si, à son avis, le Libéria n'assure pas de manière satisfaisante l'exécution de la Convention. A sa 151^e session (mars 1962), le Conseil d'administration fut saisi d'un rapport de son bureau. Ce rapport contenait les indications et recommandations suivantes : « ... 5. Le dépôt, par un membre qui a ratifié une Convention, d'une plainte d'après laquelle un autre membre qui a ratifié cette Convention n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution de la Convention, constitue l'exercice d'un droit constitutionnel prévu par la Constitution de l'O.I.T. » (O.I.T., Bulletin officiel, vol. XLVI, n° 2, Suppl. II, avril 1963, p. 4). Voir, en outre, N. VALTICOS, « La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux », *A.F.D.I.*, 1967 (vol. XIII), (ci-après : VALTICOS, « La Commission d'investigation »), p. 447.

commerciaux des deux pays soient lésés par la contribution grecque, ce n'est pas là le *principal* motif qui a incité leurs gouvernements à porter la question devant les Parties Contractantes »⁶⁸. Le rapport poursuit en disant que « les deux gouvernements désirent obtenir des Parties Contractantes une *décision de principe* et, au cas où les mesures en question seraient considérées comme incompatibles avec l'Accord général, l'abrogation ou la modification desdites mesures par le gouvernement hellénique »⁶⁹.

L'action publique, qui n'est pas ignorée du droit international classique⁷⁰, prend dans les organisations internationales économiques une importance accrue. En effet, les Etats concluent des accords économiques non seulement pour s'assurer mutuellement des avantages résultant d'échanges commerciaux, mais aussi pour protéger des intérêts généraux de nature économique au moyen d'obligations qui doivent être observées de manière uniforme par tous les contractants. Ainsi, certains objectifs de l'A.E.L.E., visés à l'article 2 de la Convention de Stockholm, tels que l'accroissement de la productivité, l'exploitation rationnelle des ressources ou le plein emploi, peuvent être compromis par le comportement d'un seul Etat membre. En effet, l'Association a été mise sur pied dans le but principal de créer un vaste marché. Or, pour prendre un exemple, il suffirait qu'un Etat membre ne prenne aucune mesure d'ordre interne pour enrayer le sous-emploi sur son propre territoire pour qu'un tel état ait des conséquences fâcheuses pour les exportateurs d'autres pays, qui pouvaient raisonnablement compter sur le marché dudit Etat ; le sous-emploi pourrait en outre s'étendre à ces autres pays, si l'Etat où il sévit n'est plus à même de leur livrer certains produits nécessaires à leur industrie. L'interdépendance des Etats au sein des organisations internationales économiques a donc souvent pour conséquence que ceux-ci ont un intérêt vital à ce que soient respectés certains principes et certaines règles, même si leur violation dans un cas particulier ne les affecterait probablement pas. Il n'est donc pas toujours

⁶⁸ Nos italiques.

⁶⁹ Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 54 ; nos italiques.

⁷⁰ Voir les exemples donnés par le juge JESSUP dans son opinion individuelle à l'arrêt sur le *Sud-Ouest africain*, de 1962 (C.I.J., Rec. 1962, pp. 424-428), ainsi que dans l'opinion dissidente qu'il a jointe à l'arrêt de 1966, relatif à la même affaire (C.I.J., Rec. 1966, pp. 374-381).

nécessaire qu'ils apportent la preuve de l'existence d'un intérêt propre sous forme de droit subjectif. L'existence de l'organisation internationale suffit à fonder l'intérêt à un contrôle objectif.

§ 3. L'organisation, partie au différend

Il est évident que dans un tel contexte, ce n'est pas exclusivement entre Etats membres que des différends peuvent naître ; l'organisation elle-même peut fort bien apparaître comme partie. Les statuts d'un certain nombre d'organisations prévoient l'éventualité de tels litiges⁷¹. Il est du reste permis de supposer que lorsque les textes ne mentionnent pas expressément les Parties au différend, les procédures prévues soient applicables aussi bien aux litiges entre Etats qu'à ceux entre Etat et organisation⁷². Deux hypothèses peuvent se présenter, où l'organisation elle-même apparaît comme partie. Elle sera défenderesse si un Etat membre allègue que l'organisation n'aurait pas rempli certaines obligations, ou lui reproche d'avoir excédé ses compétences⁷³. Elle sera en revanche demanderesse lorsque le différend portera sur certaines obligations de l'Etat membre à son égard. L'organisation intervient ici *proprio motu*⁷⁴. Les statuts de bon nombre d'organisations prévoient expressément la possibilité d'une telle intervention. Ainsi, l'article 58, alinéa 3, de l'Accord international sur le sucre de 1968 prévoit

⁷¹ Voir, p. ex., l'article XVIII des Statuts du F.M.I. : « Toute question d'interprétation des dispositions du présent Accord qui s'élèverait entre *un membre et le Fonds* ou entre des membres sera soumise aux Administrateurs pour décision » (nos italiques). Voir aussi l'article IX des Statuts de la B.I.R.D.

⁷² Voir, dans ce sens, BINDSCHIEDLER, p. 502.

⁷³ Voir, sur le problème du contrôle des actes pris par les organisations internationales, J. RIDEAU, *Juridictions internationales et contrôle des accords constitutifs des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1969 ; A. GROS, « Le problème du recours juridictionnel contre les décisions d'organismes internationaux », *La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de G. Scelle*, Paris, L.G.D.J., 1950, tome I, p. 267 et W. WENGLER, « Recours judiciaires à instituer contre les décisions d'organes internationaux », *I.D.I., Annuaire*, 1952 (vol. 44-I), p. 224 et 1954 (vol. 45-I), p. 275. BINDSCHIEDLER, p. 539, après avoir relevé à juste titre « l'absence de procédures de contrôle des actes pris par les organes », ce qu'elle considère « une lacune commune à presque toutes les organisations », pense qu'il y aurait intérêt à « instituer des recours pour toutes les catégories d'actes qui affectent directement les droits des Etats, ou ceux qui les affectent indirectement surtout lorsque la contestation de validité est en mesure de paralyser le fonctionnement de l'organisation » (*idem*, p. 541).

⁷⁴ Voir BINDSCHIEDLER, p. 499.

que « toutes les fois qu'il [le Conseil] conclut, *que ce soit ou non à la suite d'une plainte*, qu'un membre a contrevenu à l'Accord... » ⁷⁵. De même, l'article XXIII du G.A.T.T., complété pour tenir compte de la situation particulière des pays en voie de développement, connaît une procédure spéciale, qui prévoit en particulier l'intervention du Directeur général. Celui-ci offre d'abord ses « bons offices » aux Parties en litige. Si, dans un délai déterminé, ses efforts n'ont pas abouti, c'est encore lui qui, à la demande de l'une des Parties impliquées dans le différend, saisit les Parties Contractantes ou le Conseil. Ce ne sont donc pas les Parties elles-mêmes qui, dans cette procédure particulière, portent l'affaire devant l'organe compétent, mais le Directeur général, même si celui-ci est tenu d'entreprendre cette démarche à la demande de l'une d'entre elles. Après s'être efforcé d'amener les Parties à un règlement satisfaisant, le Directeur général présente ainsi aux Parties Contractantes un rapport sur son intervention, accompagné de toute la documentation pertinente. C'est donc le Directeur général qui, représentant les intérêts de l'organisation, endosse en quelque sorte la réclamation, la fait sienne ⁷⁶.

D'ailleurs, même lorsque la procédure est formellement engagée par un Etat contre un autre Etat, le litige oppose en fait l'Etat défendeur à l'organisation, car s'il est vrai que l'Etat demandeur est lésé dans ses droits, l'organisation a, elle aussi, le plus haut intérêt à ce que les statuts soient respectés, afin que son fonctionnement normal soit assuré.

La pratique offre un certain nombre d'exemples où l'organisation est intervenue d'elle-même, en cas d'infraction à ses statuts. C'est ainsi que, dans l'affaire des *Taxes intérieures brésiliennes*, un *panel* fut constitué afin d'établir leur compatibilité avec les obligations assumées par le Brésil en vertu de l'Accord général,

⁷⁵ En ce qui concerne le F.M.I., HEXNER, « Interpretation », p. 347, a pu dire : « Not only may any Fund Member submit questions on interpretation which arise between it and the Fund or between it and other Members, but the terms of Article XVIII (a) do not exclude the Executive Board and the Board of Governors from *initiating* an interpretative procedure » (nos italiques).

⁷⁶ Voir KOVAR, p. 86. Cette solution rappelle celle de l'article 170 du Traité de Rome, qui prévoit une intervention de la Commission : « Avant qu'un Etat membre n'introduise [devant la Cour de Justice], contre un autre Etat membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, il doit en saisir la Commission ».

sans qu'aucune plainte n'ait été déposée⁷⁷. De même, lorsque, le 27 octobre 1964, le Royaume-Uni décida de percevoir une taxe de quinze pour cent *ad valorem* sur ses importations, les Parties Contractantes mirent sur pied un groupe de travail chargé d'engager des consultations avec ce pays au sujet de la nature des difficultés afférentes à sa balance des paiements, les divers correctifs entre lesquels il avait le choix, les effets des mesures prises sur l'économie d'autres parties contractantes, sans qu'aucune d'entre elles n'ait déposé une réclamation⁷⁸. Face à cette même mesure adoptée par le gouvernement britannique, le Conseil de l'A.E.L.E. institua immédiatement un groupe de travail, composé d'experts des pays membres et de la Finlande, chargé d'enquêter sur la situation de la balance des paiements anglaise⁷⁹. Là non plus, aucune plainte n'avait été déposée. Le Conseil intervint de lui-même. On rencontre, dans la pratique de l'A.E.L.E., d'autres exemples de ce type. Lorsque, en 1965, le Portugal modifia son tarif douanier dans certains secteurs de son industrie du fer et de l'acier, de telle manière que les droits protecteurs sur de nombreuses catégories de ces produits furent relevés, le Conseil établit immédiatement un groupe de travail, composé d'experts des pays membres, chargé d'étudier la situation de ce secteur particulier de l'industrie portugaise⁸⁰. Le Conseil de l'A.E.L.E. intervint également *proprio motu* dans l'affaire des *Restrictions quantitatives imposées par l'Autriche à ses importations d'allumettes*⁸¹. En novembre 1967, le gouvernement autrichien invoqua l'article 20 de la Convention de Stockholm, relatif aux difficultés survenant dans des secteurs particuliers de l'économie. Affirmant que, à la suite d'une diminution appréciable de la demande intérieure d'allumettes autrichiennes, une augmentation sensible du chômage dans ce secteur de son économie avait été constaté, le gouvernement autrichien prétendait qu'une telle diminution était due à un accroissement des importations en provenance des territoires des autres Etats membres de la Zone, par suite de l'élimination progressive des droits de douane. Il

⁷⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 196.

⁷⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, p. 121, *Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni*.

⁷⁹ A.E.L.E., cinquième rapport annuel, p. 6 ; *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 159.

⁸⁰ A.E.L.E., septième rapport annuel, p. 32 ; huitième rapport annuel, p. 35.

⁸¹ A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 35.

annonça alors son intention d'introduire, pour un certain temps, des restrictions quantitatives. Le Conseil de l'A.E.L.E. mit alors immédiatement sur pied un groupe de travail, composé de membres des représentations auprès de l'A.E.L.E. Celui-ci présenta un rapport dans les semaines qui suivirent. L'affaire put être réglée à la suite de consultations avec le gouvernement intéressé.

L'intervention de l'organisation ne peut manquer d'avoir des répercussions sur la procédure. Non seulement l'organisation dispose d'un pouvoir d'initiative, mais, une fois une plainte déposée par un Etat, elle n'est pas obligée de s'en tenir aux faits allégués par les Parties. Elle dispose d'un vaste pouvoir d'enquête ⁸².

§ 4. Conséquences sur la procédure de règlement

La « multilatéralisation » qui affecte le différend conditionne les procédures adoptées pour son règlement. Si celles-ci doivent protéger les Parties au différend, elles doivent aussi prendre en considération les intérêts des Etats indirectement concernés et de l'organisation elle-même ⁸³.

A cet effet, le terme « partie » doit être entendu dans un sens large ⁸⁴. Le différend international classique est un désaccord opposant deux Etats. Mais, devenue sujet de droit international, l'organisation internationale peut désormais aussi être partie à un tel différend ⁸⁵. A ce titre, elle peut être confrontée à un Etat membre, comme nous l'avons déjà dit ; elle peut aussi, s'agissant

⁸² Dans un autre domaine, la Commission instituée par l'O.I.T. pour connaître de la réclamation déposée par le Ghana contre le Portugal considéra que son rôle n'était pas limité à un examen des informations que les Parties pourraient fournir, mais qu'elle devait elle-même prendre toutes les mesures nécessaires pour disposer « d'informations complètes et objectives sur les questions en cause », conformément aux directives reçues du Conseil d'administration et compte tenu de la « portée d'intérêt public des questions soulevées » (O.I.T., Bulletin officiel, vol XLV, n° 2, Suppl. II, avril 1962, p. 244). De même, la Commission « Portugal - Libéria » releva le caractère imprécis de certaines allégations du plaignant et estima que les éléments de preuve qui lui avaient été soumis « n'étaient pas à première vue d'un grand poids ... ». Elle estima toutefois devoir poursuivre l'enquête, parce que « l'affaire se rapporte à des questions d'une importance internationale de caractère public » (Bulletin officiel, vol XLVI, n° 2, Suppl. II, avril 1963, p. 173, par. 392).

⁸³ Voir COT, p. 253.

⁸⁴ Voir S. BASTID, *Droit international public*, Cours, Institut d'études politiques, 1965-1966, les Cours de Droit, fascicule III, p. 354.

⁸⁵ Voir COT, p. 256.

d'une organisation régionale, être opposée à une organisation plus vaste dont elle est membre, ou à un autre Etat⁸⁶. Or, à l'heure actuelle, seuls les Etats peuvent comparaître devant la C.I.J. dans une procédure contentieuse⁸⁷.

Ensuite, les conditions d'ouverture de la procédure doivent être assez larges pour permettre à un Etat qui ne pourrait justifier d'un intérêt direct et personnel de déposer une plainte. Ici se pose le problème des conditions de recevabilité mises par la C.I.J. à sa propre saisine. La jurisprudence récente de la Cour s'est arrêtée longuement sur la question des conditions de qualité et d'intérêt à agir. Dans les arrêts sur le *Sud-Ouest africain*, de 1962, et le *Cameroun septentrional*, la question de l'intérêt a été soulevée en tant qu'élément des conditions d'existence d'un différend. La Cour n'a pas donné dans ces affaires un sens très précis à la notion d'intérêt⁸⁸. Elle a donc accepté les requêtes introduites, car elle a considéré que l'existence du différend était révélée par l'opposition des thèses juridiques en présence⁸⁹. La Cour a semblé ainsi accorder moins d'importance à la qualité pour agir qu'à des éléments objectifs. L'arrêt du 18 juillet 1966 a renversé cette tendance au profit d'une définition subjective de l'intérêt de l'Etat demandeur. Dans cet arrêt, en effet, la Cour s'est ralliée au point de vue exprimé par le juge WINIARSKI dans son opinion dissidente au premier arrêt, où le Président de la Cour a notamment affirmé qu'il existe une « règle générale de procédure d'après laquelle l'Etat demandeur doit avoir qualité pour introduire l'instance, c'est-à-dire un droit subjectif, un intérêt individuel, réel, actuel et juridiquement protégé »⁹⁰. La Cour arriva ainsi à la conclusion que les demandeurs n'avaient pas un droit ou un intérêt juridique au regard de l'objet de la demande et que, par conséquent, elle devait refuser d'y donner suite⁹¹. Il ressort donc de sa jurisprudence récente que la Cour n'accepte de connaître que des litiges dans lesquels le demandeur agit pour son propre compte

⁸⁶ C'est le cas, notamment, de la C.E.E. dans le cadre du G.A.T.T. Voir FLORY, pp. 67-68. L'affaire de la « guerre des poulets » opposait les Etats-Unis à la C.E.E. Voir aussi G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 14, pp. 67-68.

⁸⁷ Voir l'art. 34 du Statut de la Cour.

⁸⁸ Voir ABI-SAAB, p. 137.

⁸⁹ Voir DE VISSCHER, *Aspects récents*, p. 23.

⁹⁰ C.I.J., Rec. 1962, p. 455.

⁹¹ C.I.J., Rec. 1966, p. 51.

et peut justifier d'un intérêt direct et personnel à ce qu'un arrêt soit rendu.

Ainsi, si la Cour semble avoir admis, dans le passé, la possibilité d'actions publiques ⁹², elle a apparemment modifié son attitude. Dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, le système des mandats était en effet un cas typique où la demande peut viser non pas la protection d'un droit subjectif, mais celle d'un intérêt général. Pourtant, à cette occasion, la Cour a nié l'existence de l'*actio popularis* en droit international ⁹³.

Or, comme nous l'avons vu, en matière économique la distinction entre le droit et l'intérêt est moins marquée. L'exigence de la preuve de l'existence d'un intérêt subjectif et direct semble par conséquent être un obstacle à ce que les différends économiques

⁹² Ainsi, dans l'affaire de l'*Interprétation du Statut du territoire de Memel* (C.P.J.I., Série A/B, n° 47, p. 243), dont l'article 17 était le suivant : « Les hautes parties contractantes déclarent que tout Membre du Conseil de la S.d.N. aura le droit de signaler à l'attention de ce Conseil toute infraction aux dispositions de la présente Convention », la thèse des Etats requérants était la suivante : « In this case the Applicant Powers are not here to defend their particular interests, nor to maintain any rights of their own which they allege to have been infringed. Their only interest is to see that the Convention to which they are Parties is carried out by Lithuania... » (C.P.J.I., Série C, n° 59, 1932, p. 173 ; nos italiques). La Cour, en rejetant l'exception de la Lithuanie, suivit de près les observations des Etats requérants (C.P.J.I., Série A/B, n° 49, p. 337). De même, dans les traités de minorités, on a reconnu aux Etats le droit de saisir la Cour dans l'intérêt de certains groupes particuliers, *même lorsque leurs intérêts propres n'étaient pas en cause*. Voir, à ce propos, l'opinion dissidente du juge HUBER dans l'affaire des *Droits de minorité en Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, C.P.J.I., Série A, n° 15, p. 50 : « L'article 72, alinéa 3 reconnaît à toute Puissance membre du Conseil, même si elle n'est pas Partie Contractante du Traité des minorités ou de la Convention de Genève, le droit de s'adresser à la Cour, et cette action judiciaire vise des stipulations qui ont trait non à des droits de l'Etat demandeur ou de ceux de ses ressortissants pour lesquels il prendrait fait et cause, mais bien à des rapports entre l'Etat défendeur et ses propres ressortissants ». Dans la Convention sur le génocide aussi, « les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres ; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la Convention. Il en résulte que l'on ne saurait, pour une Convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des Etats, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. La considération des fins supérieures de la Convention est, en vertu de la volonté commune des Parties, le fondement et la mesure des dispositions qu'elle renferme » (C.I.J., *Rec.* 1951, p. 23 ; nos italiques).

⁹³ « S'il se peut que certains systèmes de droit interne connaissent cette notion [l'*actio popularis*], le droit international tel qu'il existe actuellement ne la reconnaît pas et la Cour ne saurait y voir l'un des 'principes généraux de droit' mentionnés à l'article 38, paragraphe 1 c), de son Statut » (C.I.J., *Rec.* 1966, p. 47).

soient soumis à la Cour. Dans les organisations internationales économiques, le but du règlement n'est pas, comme nous aurons encore l'occasion de le dire, d'établir la responsabilité d'un Etat, mais principalement d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation. Dès lors, tout Etat, même s'il n'est pas directement lésé dans ses intérêts, doit pouvoir intenter une action, dans le but de sauvegarder les objectifs de l'organisation.

Ce droit appartient aussi à l'organisation elle-même. En examinant des plaintes de ce genre, l'organe chargé de régler les différends devra confronter les faits pertinents non seulement avec les règles contenues dans les accords, mais aussi avec les buts de l'organisation. Dans ce dernier cas, une norme juridique précise, point de comparaison du comportement mis en cause, fait défaut. C'est le but de l'organisation qui est l'élément sur lequel est basée l'appréciation⁹⁴. Or, une instance juridictionnelle n'est généralement pas habilitée à statuer sur la base de telles appréciations, souvent motivées par des considérations d'opportunité. L'organe politique, en revanche, qui, de par ses fonctions, connaît parfaitement les rouages de l'organisation dont il assure la conduite générale, et dont il sent par conséquent presque naturellement et instinctivement les intérêts essentiels qu'il s'agit de protéger, est à même d'évaluer dans chaque cas, sans même effectuer de comparaison avec une norme, si l'affaire soumise à son contrôle est susceptible de mettre en danger le fonctionnement normal de l'organisation et l'ordre juridique sur lequel elle repose.

Le règlement diplomatique semble donc être une procédure qui permet de régler un différend entre deux Etats tout en sauvegardant les intérêts d'autres Etats membres et de l'organisation elle-même. Il permet l'adoption d'une solution acceptable pour tous. La médiation de l'organisation, qui n'est en fait qu'une « médiation étatique collective »⁹⁵, rend en effet possible des pressions discrètes des Etats intéressés, qui s'exerceront au sein des organes politiques chargés de régler le différend et leur permettront aussi bien de faire valoir leurs points de vue que de faire certaines concessions, si cela se révèle nécessaire, dans certaines circonstances.

⁹⁴ Voir, sur ce point, M. MERLE, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *A.F.D.I.*, 1959 (vol. V), pp. 414 et 420.

⁹⁵ KOVAR, p. 83.

CONCLUSION

Le cadre organique dans lequel naissent les différends que nous examinons a pour conséquence que les procédures diplomatiques sont mieux adaptées à leur règlement que les procédures judiciaires. Mises à part les difficultés d'ordre procédural qui peuvent, dans certains cas, être un obstacle à la soumission de tels litiges à une instance judiciaire, il apparaît, d'une part, que l'organisation elle-même, de par sa nature et ses fonctions, est mieux placée que n'importe quelle autre instance pour situer le différend dans une vision d'ensemble des intérêts économiques en présence et d'adopter en conséquence la solution qu'elle jugera opportune : celle-ci consistera souvent en une transaction entre un intérêt particulier et l'intérêt général de l'organisation ; d'autre part, la médiation de l'organisation répond à l'intérêt et au besoin qu'elle a de régler elle-même le différend et fournit en même temps à chaque Etat concerné le moyen d'intervenir et de faire valoir ses droits.

CHAPITRE III

L'ATTITUDE RÉSERVÉE DES ÉTATS ENVERS LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES

Une dernière raison de l'inadaptation des procédures judiciaires aux différends économiques doit être recherchée dans l'attitude réservée des Etats et des milieux économiques et financiers envers la justice internationale. D'une part, on prétend, à tort ou à raison, que le juge, de par sa formation, n'est pas en mesure de connaître des différends économiques. A la procédure judiciaire on reproche, d'autre part, son formalisme et sa lenteur excessive pour des différends où un règlement rapide s'impose le plus souvent. Ces deux griefs se trouvent renforcés par la réticence assez générale — et bien connue — des Etats à soumettre leurs différends à une instance judiciaire. Celle-ci se manifeste aussi bien envers les organes judiciaires internationaux — notamment la C.I.J. — qu'envers le droit qu'ils sont censés appliquer : le droit international. Si elle est surtout évidente chez les Etats socialistes et du tiers monde, elle n'en est pas moins le fait, dans une plus ou moins large mesure, de l'ensemble des Etats, surtout lorsqu'il s'agit de différends économiques.

SECTION I. LA PRÉTENDUE INAPTITUDE DU JUGE A RÉGLER LES DIFFÉRENDS ÉCONOMIQUES

Une première explication de la réticence des Etats à soumettre leurs différends de caractère économique à des instances judiciaires peut être trouvée dans la prétendue inaptitude du juge à connaître ce genre de litiges. Ceux-ci naissent en effet généralement à propos de l'interprétation ou de l'application d'accords complexes, préparés et négociés par des économistes, qui ont exprimé dans un instrument international les buts et les fonctions d'une organisation internationale pour répondre à certains besoins. On prétend alors que s'ils étaient soumis à des juges, juristes de formation, ces derniers ne seraient pas à même de les régler de manière satisfaisante, car ils n'auraient pas les connaissances nécessaires pour

trancher des litiges portant sur des matières économiques. En effet, chaque fois qu'une règle d'un accord se réfère à un concept économique, l'organe chargé de l'interpréter ou de l'appliquer à un cas d'espèce doit se demander si la situation concrète est suffisamment caractérisée pour correspondre à l'hypothèse envisagée dans la règle. La vérification de la correspondance entre une situation économique donnée et la notion contenue dans une norme implique des opérations complexes, qui supposent parfois, en plus de connaissances économiques, des calculs économétriques¹. Ceux-ci sont évidemment difficiles pour un juriste, dont la formation ne serait donc pas adéquate pour résoudre les différends économiques². La Société des Nations s'était déjà penchée sur le problème du règlement des différends économiques. Dans le rapport qu'il rédigea, son comité économique devait parvenir à la conclusion que les organes judiciaires, peu familiarisés avec les phénomènes économiques et enclins à statuer sur la base de critères juridiques, n'étaient pas en mesure de régler les litiges économiques de manière satisfaisante³. En effet, le juge serait incapable de manier avec suffisamment de souplesse des données économiques complexes et mouvantes. Trop attaché à la rigueur et à la sécurité juridiques, il serait tout naturellement porté à donner de chaque notion une définition précise et définitive⁴. Le droit international économique étant en création permanente, la saisine d'instances judiciaires présenterait alors de sérieux inconvénients. Elle aurait

¹ Voir KOVAR, pp. 5-6.

² Ainsi, selon GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1967, p. 293, « lawyers would be able to say with assurance what is meant by 'libel' or 'contingent remainders' or 'consideration' but it is much less likely that they would be able to give confident definitions of 'fundamental disequilibrium' or 'competitive exchange alteration' or even 'discriminatory currency arrangements' or 'multiple currency practices'. » Voir aussi HEXNER, « Interpretation », p. 344.

³ Ce Comité affirma notamment que « ... bodies composed of judges, who cannot be thoroughly well acquainted with all the details of economic life, and who are rather inclined to rely on criteria of pure law in judging cases in which situations of fact and technical considerations are of predominant importance, do not always appear to operate in a way satisfactory to the parties. Moreover, it appears ... that the [International] Court itself is of the opinion that judicial settlement is not always the best way of settling disputes of an economic nature. » Voir *League of Nations*, « Procedure for the Friendly Settlement of Economic Disputes between States », Official no. C.57.M.32.1932.II.B, p. 4, Journal officiel de la S.d.N., 1932, p. 465. Voir, à ce propos, M. O. HUDSON, « The Friendly Settlement of Economic Disputes between States », *A.J.I.L.*, 1932 (vol. 26), p. 354 et KOVAR, p. 30.

⁴ Voir WEIL, p. 11.

notamment pour effet « d'appauvrir le dynamisme inhérent à des concepts économiques riches de potentialité »⁵ en « cristallisant prématurément le droit à un stade déterminé de son développement »⁶. La technique judiciaire serait ainsi, en raison de son formalisme et de sa rigidité, fondamentalement inappropriée au caractère fluctuant de la réalité économique⁷. Les méthodes de travail et la procédure des organes juridictionnels seraient « trop rigoureuses et trop statiques pour régler des conflits particulièrement évolutifs pour des raisons qui tiennent autant aux changements de la conjoncture qu'à l'évolution du droit international économique »⁸. Pour cette raison, on préférerait « éviter le recours à un organe judiciaire dont la technique, les procédés légaux paraissent trop automatiques, trop figés pour des conflits nuancés et variables tels les conflits économiques »⁹.

On soutient encore que, si les différends économiques étaient soumis à une instance judiciaire, celle-ci serait par la force des choses étrangère aux négociations qui ont précédé l'accord et serait difficilement à même de connaître les rouages du système instauré¹⁰.

Enfin, l'inadéquation des procédures judiciaires aurait été démontrée par la pratique : chaque fois que des litiges économiques ont été portés devant une juridiction, celle-ci se serait révélée inapte à les régler de façon satisfaisante¹¹. La jurisprudence des

⁵ WEIL, p. 11. Voir également P. REUTER, « Quelques réflexions sur le vocabulaire du droit international », *Mélanges Trotabas*, Paris, L.G.D.J., 1970 (ci-après : REUTER, « Quelques réflexions »), p. 428.

⁶ W. C. JENKS, « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *I.D.I., Annuaire*, 1957 (vol. 47-I), p. 186.

⁷ Pour LAMBRINIDIS, « The Emergence », p. 83, les procédures judiciaires utilisent « an over formalistic approach both in terms of procedure and in terms of the examination of the rights and duties of the States involved, the legal, distinct from the practical considerations being the overriding ones ».

⁸ VELLAS, *Droit international*, p. 54.

⁹ G. FISCHER, « Le mode de règlement des différends adopté par l'Accord international sur le blé », *A.F.D.I.*, 1955 (vol. I), (ci-après : FISCHER, « Le mode de règlement »), p. 208.

¹⁰ Voir METZGER, « Settlement of International Disputes », p. 418. Les travaux préparatoires de la Conférence de Bretton Woods traduisent clairement le désir des rédacteurs des Statuts du F.M.I. de ne pas soumettre à un juge les questions d'interprétation, en raison de leur technicité et de leur complexité. Voir Bretton Woods Proceedings, Document 255, p. 428, et J. GOLD, « The Law and Practice of the International Monetary Fund with respect to 'Stand-by' Arrangements », *I.C.L.Q.*, 1963 (vol. 12), p. 3.

¹¹ Voir WEIL, pp. 10-11.

deux Cours de La Haye offrirait plusieurs illustrations du malaise ressenti par le juge en matière économique. Ainsi, dans l'affaire *Oscar Chinn*, la Cour permanente de justice internationale se serait contentée d'un examen relativement superficiel de la vie économique du Congo belge et n'aurait retenu que la notion purement juridique de monopole de droit, sans prendre en considération l'existence d'un monopole de fait ¹². Dans l'affaire des *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, la Cour internationale de justice se serait également abstenue de procéder à un examen détaillé des divers problèmes économiques en cause et aurait préféré s'en tenir à une analyse purement juridique ¹³. Dans ces deux affaires, « la Cour aurait procédé par voie d'analyses contraires à des constatations économiques rudimentaires » ¹⁴. Plus récemment, dans l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.*, la Cour aurait retenu le critère juridique de la nationalité de la société plutôt que le critère économique du lien des actionnaires avec le pays réclamaient ¹⁵. Ainsi, la Cour ne se sentirait apparemment « guère à l'aise lorsque les circonstances d'une affaire l'obligent à descendre des cimes pures du droit pour se plonger dans les réalités de la vie économique » ¹⁶.

On peut s'interroger sur la valeur des raisons et des arguments invoqués pour ne pas confier à l'examen du juge les différends économiques. A la réflexion, la prétendue incompatibilité entre la formation juridique du juge et le caractère économique de la matière dont il aurait à connaître semble manifestement exagérée.

On relèvera, pour commencer, qu'il n'existe pas, autant qu'on le prétend, une antinomie intrinsèque entre les méthodes judiciaires

¹² Voir WEIL, p. 11 et L. KOPELMANAS, « La notion de la liberté économique devant la justice internationale », *Journal du droit international*, 1954 (vol. 81), p. 90.

¹³ Voir KOPELMANAS, p. 88.

¹⁴ P. REUTER, *Organisations européennes*, Cours, Paris, 1959-1960, p. 202. A propos de l'affaire des *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, J. S. FAWCETT, « The International Monetary Fund and International Law », *B.Y.I.L.*, 1964 (vol. XL), p. 32, a écrit que « the proceedings suffered from a false dichotomy between exchange control and import control... If the Court had consulted the Fund or the Contracting Parties under article 50 of its Statute, this dichotomy could have been avoided ».

¹⁵ Voir WEIL, p. 11.

¹⁶ KOPELMANAS, p. 85.

et la matière économique. Les nombreux secteurs de l'économie qui, depuis longtemps déjà, sont réglementés par le droit, en fournissent la preuve¹⁷. Dans l'ordre interne, le droit des contrats, le droit des sociétés, le droit des biens sont des illustrations de la présence déjà ancienne du droit dans la vie économique. Dans l'ordre international, si le droit économique a pris de l'ampleur avec la création des organisations internationales de l'après-guerre, il existait, déjà avant cette époque, des problèmes juridiques liés aux traités de commerce, au protectionnisme ou au libre échange, aux communications, etc.¹⁸. Or, les matières auxquelles nous venons de faire allusion n'ont jamais fait naître les doutes dont nous avons fait état plus haut sur l'incapacité du juge de maîtriser des notions économiques. Si on voulait contester l'aptitude des magistrats à connaître des différends économiques, il faudrait en faire autant, semble-t-il, pour d'autres matières. Le règlement d'un différend, quel qu'il soit, comporte normalement l'appréciation, par le juge, des faits qui sont à son origine. Le caractère des faits invoqués est indifférent, et s'il s'agit de faits économiques ou financiers, le juge n'en devient pas pour cela incompétent. Le problème se pose de la même manière lorsqu'il s'agit, pour un juge, « d'apprécier une responsabilité médicale, la résistance des matériaux, un vice de construction ou la situation financière d'une société »¹⁹. La jurisprudence des tribunaux internes²⁰ et de la Cour de justice des Communautés européennes témoignent de la possibilité, pour le juge, d'apprécier des notions économiques. La Cour de Luxembourg a par exemple « souligné chaque fois qu'elle l'a pu que des analyses économiques nuancées commandaient le sens de bien des dispositions essentielles du Traité »²¹. L'exemple, parmi d'autres, de la Convention de Yaoundé, du 29 juillet 1969, qui connaît une procédure arbitrale de règlement des différends, est également une illustration de la possibilité de trancher des litiges économiques par des techniques judiciaires.

¹⁷ Voir WEIL, p. 19.

¹⁸ Voir, pour un aperçu historique du droit international économique depuis la constitution de l'Etat moderne jusqu'à nos jours, la rubrique « Wirtschaftsrecht » du *Wörterbuch des Völkerrechts*, de STRÜPP et SCHLOCHAUER.

¹⁹ WEIL, p. 22.

²⁰ WEIL, p. 21, cite plusieurs cas où le Conseil d'Etat français a tranché des différends qui revêtaient un aspect économique.

²¹ REUTER, « Quelques réflexions », p. 428.

En ce qui concerne la Cour de La Haye, les appréciations sur la manière dont elle a réglé des différends d'ordre économique ne sont d'ailleurs pas toutes aussi sévères que celles rapportées plus haut²². Enfin, le grief d'après lequel une instance judiciaire ne serait pas familiarisée avec les problèmes de l'organisation ne peut être retenu que pour une instance extérieure, mais ne saurait l'être pour un tribunal interne à l'organisation²³.

S'il n'est peut-être pas entièrement injustifié²⁴, l'argument de l'incapacité du juge de porter des appréciations économiques et de trancher des litiges d'ordre économique semble en tout cas, à une réflexion objective, exagéré.

Il n'en demeure pas moins que c'est là une idée largement répandue, notamment dans les milieux économiques. Comme on l'a dit, les Etats manifestent une certaine réticence à confier le règlement de leurs différends économiques à des organes judiciaires, en raison de la réputation que les juristes auraient acquise, dans le domaine des relations économiques internationales, d'appartenir à la « Philadelphia variety, who love controversy and argument for their own sake »²⁵.

SECTION II. LA LENTEUR DE LA PROCÉDURE

Une autre raison, plus difficilement contestable que la précédente, du refus des Etats de soumettre leurs différends économiques au juge, doit être recherchée dans le reproche qui est adressé

²² Ainsi, d'après GROS, p. 273, dans l'affaire *Oscar Chinn (C.P.J.I., Série A/B, n° 63)*, intervenue entre la Grande-Bretagne et la Belgique sur des faits de caractère économique, tels que « l'importance particulière des transports fluviaux, le caractère de service public d'une entreprise, l'étendue du principe de liberté et d'égalité du régime du Congo, la C.P.J.I. a longuement envisagé les faits, étudié le partage des motifs des mesures, assurant ainsi le contrôle de l'existence des faits ». Voir aussi les arrêts de la C.P.J.I. en matière d'emprunts : Série A, n° 20, *Emprunts serbes*, et n° 21, *Emprunts brésiliens*.

²³ Comme, p. ex., la Cour de justice des Communautés européennes.

²⁴ Il est incontestable en effet que, comme le relève COT, p. 270, en matière économique, « les Parties demandent que l'on mesure les intérêts en présence, que l'on jauge la valeur des prétentions réciproques, que l'on propose une solution équitable. Or la recherche du compromis sied mal au juge. La méthode est peu compatible avec la dignité nécessaire à la fonction judiciaire. Un compromis ne prend pas appui sur une interprétation autorisée ; il est toujours contestable. Il ne vaut donc que par l'adhésion des Parties ou par l'autorité politique de l'organe qui l'impose. Le juge, dont le pouvoir repose surtout sur la valeur intrinsèque de la sentence judiciaire, met en péril son autorité s'il se prête au compromis. »

²⁵ METZGER, « Settlement of International Disputes », p. 418.

au règlement judiciaire d'être, par son formalisme, source de lenteur, alors que les différends économiques doivent être résolus rapidement. En matière économique, un règlement rapide est en effet tout aussi important qu'un règlement correct²⁶. En 1962, le Conseil de l'A.E.L.E. eut à connaître d'une affaire dans laquelle étaient impliqués le Portugal et l'Autriche. Une entreprise autrichienne productrice d'engrais azotés avait rencontré des difficultés dans ses exportations à destination du Portugal, en raison du refus des autorités de ce pays d'accorder à l'importateur un permis d'importation et de l'obligation qui lui était imposée d'effectuer un dépôt dans une banque portugaise avant le dédouanement de la marchandise ; de son côté, le Portugal prétendait être la victime de pratiques entachées de dumping²⁷. Le comité d'enquête désigné par le Conseil, composé de trois membres de délégations à Genève d'Etats non impliqués dans le différend, s'efforça de trouver une solution au litige à la lumière des dispositions de la Convention de Stockholm. Toutefois, il réalisa assez vite qu'une telle solution nécessiterait une étude approfondie. Etant d'avis qu'une enquête prolongée ne ferait qu'augmenter le préjudice subi par le demandeur, il préféra rechercher une solution transactionnelle, qui serait à même de mettre rapidement fin au différend²⁸.

²⁶ « The basic purpose of these provisions is to assure an *expeditious*, uniform interpretation of complicated financial agreements, which will enable the Bank and Fund to operate as effective institutions. It is apparent that one of the greatest difficulties in the operation of international organizations in the past has been that no mechanism was established for a *speedy* settlement of questions of interpretation arising under their basic charters, a settlement which would be binding on all their members. This problem was particularly acute in the case of financial institutions like the Bank and Fund, whose charters are highly technical and where uniformity, *speed* and expertness of interpretation are vital to their success. Both the Bank and Fund are faced with difficult technical questions arising under their Agreements and on numerous occasions they have availed themselves of the interpretation machinery to decide certain of these questions. It is absolutely essential to an orderly functioning of these institutions that there be some machinery whereby interpretative questions can be settled with *speed*... » (Federal Communications Commission, Docket No. 9362, pp. 71-72, cité par GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1954, p. 258 ; nos italiques).

²⁷ A.E.L.E., troisième rapport annuel, p. 15.

²⁸ Voir SZOKOŁOCZY-SYLLABA, p. 521.

SECTION III. L'ATTITUDE DES ÉTATS ENVERS LA JUSTICE INTERNATIONALE

§ 1. En général

I. L'attitude envers le droit international

Le droit international a vu le jour en Occident. C'est la civilisation des nations européennes qui a donné naissance à la plupart de ses principes et de ses règles ; leur pratique a forgé le droit international coutumier.

A l'époque contemporaine, la doctrine marxiste-léniniste a amené les Etats socialistes, si ce n'est à créer des règles nouvelles, du moins à donner à certaines règles en vigueur un contenu différent, si bien que l'on parle d'une conception soviétique du droit international. Celle-ci diffère sur plusieurs points importants de la conception traditionnelle²⁹ : il en est ainsi, pour ne citer que quelques exemples, du principe du droit des peuples à l'autodétermination³⁰, de la notion de souveraineté³¹ ou de la conception de la guerre juste³².

²⁹ Voir H. MAHNKE, *Das Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft und die Organisation der internationalen Sicherheit*, Berlin, 1965, p. 37.

³⁰ Voir M. MEISSMER, *Sowietunion und Selbstbestimmungsrecht*, Köln, 1962 ; R. ARZINGER, *Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart*, Berlin (Ost), 1966.

³¹ Pour certains auteurs socialistes, la souveraineté n'est légitime — et par conséquent ne doit être respectée — que lorsqu'elle s'exerce dans le sens de la légalité prolétarienne objective (« objektiven gesellschaftlichen Gesetzmässigkeit »). Voir, p. ex., H. KRÖGER, « Das demokratische Völkerrecht und die Grundlagen der bonner 'Hallstein-Doktrin' », *Staat und Recht*, 1961, p. 1187. Voir encore G. SCHIRMER, « Zur Völkerrechtssubjektivität der Staaten und zum Problem ihrer völkerrechtlichen Rechtsmässigkeit », *Staat und Recht*, 1963, p. 647, qui dit : « Das Völkerrecht 'wiederholt' heute sozusagen seinem Wesen nach 'lediglich' Kriterien, die aus den Gesetzmässigkeiten der historischen Entwicklung der Menschheit gewonnen sind. Anders könnte es kein Instrument zur Durchsetzung dieser Gesetzmässigkeiten und damit kein demokratisches Völkerrecht sein ». La doctrine soviétique reconnaît, en plus de la souveraineté étatique, la souveraineté nationale. Voir W. JEWGENJEW, « Das Völkerrechtssubjekt », dans « Völkerrecht », *Lehrbuch der Akademie der Wissenschaften der UdSSR*, traduction allemande, Berlin (Est), 1960 (ci-après : *Lehrbuch*), p. 86. D'après G. TUNKIN, *Droit international public*, traduction française, Paris, Pédone, 1965, p. 50, « une nation luttant pour l'indépendance et la création de son Etat doit être considérée par le droit international contemporain comme sujet de droit international, bien qu'à la suite de l'opposition des colonisateurs elle n'ait encore pu former un Etat indépendant dont la création est encore en devenir ».

³² D'après la conception soviétique, une guerre est juste notamment lorsqu'elle a pour but de libérer un peuple du joug colonial. Voir, à ce

Nous ne pouvons nous étendre sur cette matière si vaste et si complexe, qui constitue en elle-même un sujet de recherche ; ce serait dépasser l'objet que nous avons fixé à notre étude. Il nous suffira de constater que certains principes et certaines règles du droit international ne sont pas entendus de manière uniforme par tous les Etats : leur interprétation peut même, dans certains cas, varier considérablement.

La même observation peut être faite pour les Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance : si l'on ne peut pas parler, en tout cas pour le moment, d'une conception du droit international qui leur serait propre, du moins peut-on déceler chez ces Etats une certaine hostilité à l'égard de ce droit, plus particulièrement du droit coutumier, à l'élaboration duquel ils n'ont pas participé³³. Ces Etats affirment notamment que plusieurs règles du droit des gens ont été élaborées par les Puissances coloniales pour répondre à leurs intérêts propres³⁴. Ce droit, qu'ils contestent en partie, n'est à leurs yeux plus adapté à un monde qui a subi de profondes transformations³⁵.

propos, W.I. LÉNINE, « Die Grundsätze des Sozialismus und der Krieg 1914-1915 », dans *Werke*, Berlin, 1960 (Band 21), p. 299. Voir aussi G. FADDAJEW, *Marxismus - Leninismus über gerechte und ungerechte Kriege*, Berlin, 1953, et F. KOSHEWNIKOW, « Die Gesetze und Gebräuche des Krieges », dans « Völkerrecht », *Lehrbuch*, p. 401.

³³ Voir I.L.A., Report of the 51st Conference (Tokyo), 1964, p. 31 ; P. HASSNER, « Le système international et les nouveaux Etats », *La communauté internationale face aux jeunes Etats*, par J.P. DUROSELLE et J. MEYRIAT, Paris, 1964, p. 11 ; G. ABI-SAAB, *The Newly Independent States and International Law*, Carnegie Endowment, Genève, 1963 et D. SCHRÖDER, « Die Dritte Welt und das Völkerrecht », *Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg*, 1970 (vol. 15).

³⁴ Par exemple, la règle qui impose des limites au droit des Etats d'exproprier les étrangers ou la règle du standard minimum qui doit leur être accordé. R. HIGGINS, *Conflict of Interests ; International Law in a Divided World*, London, The Bodley Head, 1965, p. 92, a pu écrire à ce propos : « While these nations have by and large accepted the existing international law, there remains a range of questions — including the nationalisation of foreign property, the regime of the territorial sea and state succession to treaties — on which they are unwilling to accept the traditional law ».

³⁵ Voir R. ANAND, « Role of the 'New' Asian-African Countries in the Present International Legal Order », *A.J.I.L.*, 1962 (vol. 56), p. 383 ; J. CASTANEDA, « The Underdeveloped Nations and the Development of International Law », *International Organization*, 1961 (vol. 15), p. 38 ; Ph. JESSUP, « Diversity and Uniformity in the Law of Nations », *A.J.I.L.*, 1964 (vol. 58), p. 341 ; SINHA PRAKASH, *New Nations and the Law of Nations*, Leyden, Nijhoff, 1967.

II. L'attitude envers les juridictions internationales

Les réserves et les critiques formulées par certains Etats à l'endroit du droit international se répercutent tout naturellement sur les instances dont la fonction est de régler les différends sur la base de ce droit. Ces Etats sont donc peu enclins à soumettre leurs différends à des juridictions internationales.

C'est ainsi que la C.I.J. n'a été saisie que rarement par des Etats nouveaux, alors que deux Etats socialistes seulement ont été jusqu'ici parties devant elle ³⁶. Non seulement le nombre des affaires contentieuses, mais aussi celui des déclarations d'acceptation de la juridiction de la C.I.J., est sensiblement plus bas dans les Etats du tiers monde que dans les Etats occidentaux ³⁷. Les pays de l'Est, quant à eux, ont toujours refusé la juridiction obligatoire. Ils partent en effet du principe que la compétence d'un tribunal international doit reposer sur sa libre acceptation par les Etats ³⁸.

³⁶ L'Albanie dans l'affaire du *Détroit de Corfou* (C.I.J., *Rec.* 1949, p. 4) et la Bulgarie dans les affaires relatives à l'*Incident aérien du 27 juillet 1955* (C.I.J., *Rec.* 1957, pp. 182 et 186).

³⁷ Alors qu'un peu moins de la moitié des Etats du bloc occidental (Europe - Continent américain) se sont soumis à la juridiction obligatoire de la Cour, un quart à peine des Etats nouveaux (Afrique - Asie) l'ont fait. Voir, sur ce point, G. HOFFMANN, « Die Grenzen rechtlicher Streiterledigung im Völkerrecht », *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Karlsruhe, 1969 (Heft 9), pp. 1 et s.

³⁸ « ... dass die Zuständigkeit des Gerichtshofes auf der Grundlage der Freiwilligkeit beruhen muss » (« Völkerrecht », *Lehrbuch*, p. 393). Il est significatif de constater à ce propos que, lorsqu'il aborda le problème de la coexistence pacifique, le Congrès du Parti communiste soviétique de 1961 ne mentionna même pas le règlement judiciaire ; comme condition à la coexistence pacifique, il demanda simplement que l'on renonce à la guerre comme moyen de règlement des différends interétatiques. Dans sa note à tous les gouvernements du monde, du 31 décembre 1963, N. KRUSHCHEV mentionnait l'arbitrage comme moyen de règlement des différends, mais pas la juridiction internationale (« Archiv der Gegenwart », du 3 janvier 1964, p. 10989, ch. 4). Voir aussi P. KARPOV, *The Soviet Concept of Peaceful Coexistence and its Implications for International Law*, in H. BAADE (Editeur), *The Soviet Impact on International Law*, New York, 1965, p. 14. L'auteur, faisant allusion à une proposition de rendre obligatoire la juridiction de la Cour, la définit comme allant à l'encontre de l'esprit de la coexistence pacifique. Voir, dans le même sens, le memorandum de la branche soviétique de l'I.L.A. à sa 51^e session (Report of the 51st Conference (Tokyo), 1964, p. 97). De même, TUNKIN, p. 42, dit : « Ce qui est important, c'est que les Etats doivent régler leurs différends uniquement par des moyens pacifiques. Quant à l'emploi de tels ou tels moyens en l'un ou l'autre cas, les Etats intéressés peuvent choisir n'importe lequel d'entre eux, compte tenu des circonstances concrètes du différend ».

Si la réticence envers la C.I.J. est surtout évidente dans les Etats socialistes et du tiers monde, elle n'en est pas moins le fait, dans une plus ou moins large mesure, de tous les Etats. Comment expliquer autrement que l'on ne soit pas encore parvenu à créer une juridiction obligatoire, que, à l'heure actuelle, seulement un tiers environ des Etats membres des Nations Unies aient accepté la clause de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour — acceptation d'ailleurs souvent assortie de nombreuses réserves — et que cette dernière n'ait été saisie depuis 1946 que dans un nombre si limité d'affaires contentieuses, pour la plupart, d'ailleurs, d'importance mineure ?

§ 2. S'agissant de différends économiques

Si les observations que nous venons de faire sont vraies en général, peut-être le sont-elles davantage encore s'agissant de différends économiques. En effet, en dehors des différends non justiciables par nature, c'est-à-dire consistant en une opposition d'intérêts sans contestation fondée en droit et objectivement non susceptibles d'être réglés par une décision judiciaire³⁹, il existe des différends non justiciables par la volonté des Parties. Parce qu'ils considèrent que leur objet est trop important et touche de très près leurs intérêts vitaux, les Etats refusent de les soumettre à l'examen d'une juridiction pouvant statuer avec force obligatoire. C'est à cette dernière catégorie qu'appartiennent la plupart des différends pouvant naître à propos de l'interprétation ou de l'application d'accords économiques internationaux. Par ces accords, les Etats assument, en effet, des engagements importants, qui limitent considérablement leur souveraineté : promesses d'achat ou de vente de certains produits, souvent en grandes quantités, obligations parfois fort contraignantes en matière tarifaire et dans le domaine monétaire, prêts de sommes considérables, etc. Bref, des intérêts matériels importants sont en jeu, qui peuvent affecter très sérieusement la vie d'une nation. Dans ces conditions, les Etats qui, déjà, assument de tels engagements, ne sont pas prêts à accepter que leur interprétation soit confiée à une juridiction qui ne prendra pas toujours en considération de tels intérêts. Ces derniers

³⁹ Voir, sur ce point, le chapitre I.

sont trop importants pour que les Etats acceptent de se voir liés par une décision judiciaire : *de maximis non curat praetor*.

Toutefois, pourra-t-on objecter, bon nombre d'organisations sont habilitées par leurs statuts à prendre en matière contentieuse des décisions obligatoires. Ces dernières, parce qu'elles ne sont pas nécessairement prises sur la base de considérations juridiques, peuvent représenter pour la sauvegarde de la souveraineté des Etats un risque encore plus grand que si elles l'étaient par des instances juridictionnelles. En fait, ce danger est plus théorique que réel. Dans les organisations internationales économiques, les organes investis d'un pouvoir décisionnel ne prennent en effet que très rarement des décisions. Le vote est évité. L'organisation s'efforce toujours, dans la mesure du possible, de parvenir à un arrangement amiable. Si, toutefois, une décision s'avère nécessaire, l'effort tend à faire converger sur elle non pas la simple majorité requise, mais le plus grand nombre de voix possible. Enfin, les Parties intéressées sont très largement associées au processus décisionnel ⁴⁰.

CONCLUSION

Aussi bien les juges que la procédure judiciaire ne rencontrent pas une très grande faveur auprès de la plupart des Etats et des milieux économiques et financiers, lorsqu'il s'agit de leur confier des différends de nature économique. Cette réticence vient s'ajouter à l'attitude déjà réservée et prudente qu'adoptent, en général, les Etats envers les juridictions internationales. Ces dernières deviennent encore plus suspectes dans le cadre d'une organisation internationale économique. En effet, en devenant membre d'une telle organisation, les Etats assument des obligations parfois fort lourdes. Leur interprétation par une instance externe, sur laquelle ils n'ont aucune prise, ne saurait que difficilement être acceptée. La préférence des Etats va à l'organisation elle-même, où ils sont représentés et peuvent, par leur vote, influencer sur la décision.

Enfin, dans les organisations internationales économiques, dont le fonctionnement ne peut être assuré qu'au prix d'une large

⁴⁰ Ceci est surtout vrai, dans les organisations qui connaissent le vote pondéré, pour les Etats qui disposent d'un grand nombre de voix.

communauté de vues entre les membres ⁴¹, la bonne réussite de l'instance chargée de régler les différends présuppose qu'elle jouisse de la confiance de tous les Etats membres. Tel n'est pas le cas des instances judiciaires ⁴².

⁴¹ Son défaut explique par exemple l'absence des pays de l'Est des organisations internationales financières.

⁴² De ce point de vue, l'arbitrage, beaucoup plus souple, notamment par la liberté qu'il laisse aux Parties dans le choix des juges et la détermination du droit applicable, est de nature à inspirer une plus grande confiance aux Etats. Les organisations internationales économiques le prévoient dans quelques rares cas : voir, p. ex., l'art. XVIII c) des Statuts du F.M.I. et l'art. IX c) des Statuts de la B.I.R.D.

DEUXIÈME PARTIE

LES AVANTAGES DES SOLUTIONS DIPLOMATIQUES

« A conviction seems to be widespread that judicial settlement is not the best way of handling economic disputes... » ¹

Le règlement judiciaire, dont le propre est d'assurer le triomphe et la primauté du droit, ne laisse pas de place au compromis. Il se limite à dire qui a tort et qui a raison, à établir la responsabilité d'un Etat. Il ne favorise pas l'arrangement. Il tranche en appliquant le droit dans toute sa rigueur. Par son intransigeance, il ne ménage guère les susceptibilités des Etats. La justice ne prend que fort peu en considération les répercussions que peut avoir sa sentence sur les relations entre les Etats : le bandeau qui recouvre ses yeux le lui interdit. S'il intervient dans le cadre d'une organisation internationale, le règlement judiciaire n'est pas toujours en mesure de sauvegarder l'esprit de bonne entente et de collaboration qui doit régner parmi ses membres. Il peut même, à la limite, le compromettre. On explique l'absence de dispositions relatives au règlement juridictionnel des différends dans le C.O.M.E.C.O.N. par le fait que celui-ci est peu propre à régler des différends entre nations amies ². C'est très probablement pour la même raison que, dans sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J., le Royaume-Uni a réservé les différends qui pourraient l'opposer à des membres du Commonwealth ³.

Dans les organisations internationales économiques, le différend est considéré moins comme une opposition d'intérêts entre deux Etats, qu'il s'agit de trancher en appliquant le droit, que comme une entrave pouvant en compromettre le bon fonctionnement. La détérioration des relations bilatérales entre les Etats en litige est avant tout considérée du point de vue de l'incidence qu'elle peut avoir sur la cohésion du cadre multilatéral dans lequel elles s'inscrivent. Lorsqu'elles eurent à établir la procédure d'application de l'article XXIII de l'Accord général, les Parties Contractantes affirmèrent que « le règlement rapide de toute situation, dans laquelle une partie contractante considère qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement de l'Accord général se

¹ M. O. HUDSON, *International Tribunals, Past and Future*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace and Brookings Institution, 1944, p. 213.

² Voir N. OUCHAKOV, *Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe*, Köln, 1962, p. 59.

³ Voir HIGGINS, p. 91.

trouve compromis par des mesures prises par une autre partie contractante, est indispensable au *bon fonctionnement* de l'Accord général... »⁴. De même, dans un différend qui opposait deux parties contractantes du G.A.T.T., le *panel* affirma que le maintien de restrictions par un seul Etat « a des répercussions *sur le fonctionnement de l'Accord général tout entier* et sur son efficacité en tant qu'instrument de réduction des entraves aux échanges et d'expansion du commerce international »⁵. Face à un litige, les organisations internationales économiques ne sont que très peu intéressées de savoir qui a violé quoi et quel type de sanction il conviendrait alors d'appliquer. L'objectif premier des procédures de règlement des différends n'est pas de dire qui a tort et qui a raison, ou d'établir la responsabilité d'un Etat, mais de faire en sorte que des violations, même importantes, ne soient que temporaires et puissent cesser le plus rapidement possible. Ce dont les organisations internationales économiques cherchent à s'assurer, c'est la volonté sincère de collaboration du membre qui, bien souvent, n'a pas été en mesure de respecter ses engagements. Dès que cet esprit de coopération existe, les organisations internationales économiques ont rarement recours à des sanctions. Leur préoccupation principale est de rétablir l'équilibre des intérêts en présence et d'assurer le fonctionnement efficace de l'organisation et la réalisation des buts qu'elle se propose d'atteindre⁶. Lorsque le retrait d'un acte illicite est demandé, c'est parce que le rétablissement de l'équilibre entre les droits et les obligations des Etats membres est une condition indispensable à un fonctionnement normal de l'organisation.

L'objectif assigné aux procédures de règlement des différends dans les organisations internationales économiques est donc avant tout d'ajuster les divergences entre Etats, de trouver un arrangement équitable, plutôt que d'appliquer le droit dans toute sa rigueur.

⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. no 14, p. 19 ; nos italiques.

⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. no 10, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des Etats-Unis et de certaines autres parties contractantes*, p. 131 ; nos italiques.

⁶ Voir SEIDL-HOHENVELDERN, « Grenzen », p. 47 : « Es leuchtet ein, dass eine internationale Organisation ein unmittelbares Interesse daran hat, jeden zwischen ihren Mitgliedern entstandenen Streit beizulegen, der das *gute Funktionieren* der Organisation in Frage stellen könnte » (nos italiques). Voir aussi, en ce qui concerne le F.M.I., CARREAU, pp. 51-52.

Ces procédures doivent dès lors être à même de permettre la participation des intéressés aux différentes phases du règlement. L'organisation et l'Etat en cause doivent pouvoir coopérer et examiner en commun les questions posées par l'application de l'accord. Le point litigieux doit faire l'objet de délibérations entre l'organisation et l'Etat, au cours desquelles on essaiera, au moyen de solutions transactionnelles, d'obtenir de celui-ci une meilleure exécution de ses obligations.

La tâche de l'organisation sera d'ailleurs en général facilitée par le fait qu'en matière économique, contrairement à ce qui peut se passer dans le domaine politique, les Parties sont habituellement intéressées à ce que le différend soit résolu⁷. D'une part, en effet, dans ce réseau serré et interdépendant de droits et d'obligations réciproques que constitue un accord économique international, la violation prolongée de l'une de ses dispositions finit presque toujours par créer un déséquilibre préjudiciable à tous les Etats membres, y compris l'auteur de l'acte illicite. D'autre part, la menace de sanctions, qui peuvent le priver des avantages qu'il tire de sa qualité d'Etat membre de l'organisation, est un facteur qui incitera en général l'Etat en infraction à trouver un règlement rapide et amiable au différend.

Dans ces conditions, les procédures diplomatiques, comprenant, dans une première phase, des négociations (Chap. IV), et, ensuite, un mécanisme de conciliation, qui n'exclut pas, toutefois, la possibilité de sanctions (Chap. V), semblent être mieux indiquées et offrir de meilleures garanties de succès que le règlement judiciaire.

⁷ Voir Cor, p. 270.

CHAPITRE IV

LES NÉGOCIATIONS

L'objectif assigné aux procédures de règlement des différends dans les organisations internationales économiques se manifeste en premier lieu par la place qu'y occupent les négociations diplomatiques. Constituant presque toujours un préalable nécessaire à l'ouverture de la procédure, celles-ci témoignent de l'intention de parvenir, dans la mesure du possible, à un arrangement amiable. Toutefois, l'importance des négociations bilatérales entre les Parties au différend peut sembler peu compatible avec le caractère multilatéral que revêt le différend et que devrait, par conséquent, revêtir la procédure. Il existe une contradiction apparente entre le désir de régler les différends bilatéralement et l'exigence de prendre en considération les incidences que ne peut manquer d'avoir la solution donnée à un litige particulier sur les relations entre les membres de l'organisation prises dans leur ensemble¹.

Cette tension est atténuée par le fait que les négociations, bilatérales, se déroulent le plus souvent dans un cadre multilatéral ; en effet, si elles sont toujours menées par les Etats en litige, elles ont pour toile de fond l'organisation. Cette dernière exerce sa surveillance sur leur déroulement et en contrôle l'évolution. Plus encore, le cadre organique dans lequel se trouvent insérées les négociations a pour effet d'en renforcer les vertus. D'une part, en effet, la possibilité d'intervention de l'organisation réduit les inconvénients inhérents à la nature même des négociations ; d'autre part, la présence de l'organisation a pour effet que les négociations ne constituent pas seulement un préalable à l'instance, mais qu'elles peuvent au besoin être poursuivies, à sa demande, parallèlement au déroulement d'autres procédures.

¹ Voir KOVAR, p. 78.

SECTION I. LE CARACTÈRE BILATÉRAL DES NÉGOCIATIONS

§ 1. Les négociations, préalable nécessaire à l'ouverture de la procédure de règlement

I. Les dispositions conventionnelles

Alors que le droit international « classique » ne subordonne pas le recours devant une instance internationale à l'échec de négociations², ce préalable est exigé dans la plupart des organisations

² Cette question est toutefois controversée. Certains auteurs, se basant sur la pratique conventionnelle, affirment que la priorité des négociations diplomatiques est devenue un principe de droit international coutumier. Ainsi, N. KAASIK, « La clause de négociations diplomatiques dans le droit international positif et dans la jurisprudence de la C.P.J.I. », *R.D.I.L.C.*, 1933 (vol. XIV), p. 65, affirme que « pour ce qu'on appelle souvent le droit de La Haye, on a admis comme correctif au caractère obligatoire de la juridiction l'épuisement préalable des moyens diplomatiques », et que « le principe de priorité des négociations diplomatiques sur les autres procédés pacifiques est devenu un principe général du droit international ». De même, GUGGENHEIM, *Traité*, tome II, p. 148, après avoir constaté que « les traités d'arbitrage et de règlement judiciaire contiennent presque toujours une clause en vertu de laquelle les Parties doivent prouver que le différend n'a pas pu être réglé par la voie diplomatique », se demande « si cette condition, qui est si fréquemment mentionnée, ne doit pas être considérée comme sous-entendue et donc obligatoire, même sans qu'il en soit fait mention particulière dans la clause de juridiction ». Chargé par l'Institut de droit international de rédiger une clause modèle de juridiction obligatoire, ce même auteur y a fait figurer la condition des négociations diplomatiques (*I.D.I.*, *Annuaire*, 1952 (vol. 44-I), p. 462). M. AHI, *Les négociations diplomatiques préalables à la soumission d'un différend à une instance internationale*, Genève, 1957, p. 195, après avoir examiné un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux, parvient aussi à la conclusion qu'« il convient de considérer la voie diplomatique comme une règle de droit international coutumier ». Enfin, pour DE VISSCHER, *Aspects récents*, p. 86, « le préalable diplomatique apparaît bien comme un principe du droit international général et coutumier ». M. BOS, *Les conditions du procès en droit international public*, Leyden, Brill, 1957, p. 204, est également d'avis que « pour la Cour, l'article 26 du Mandat (affaire des *Concessions Mavromatis en Palestine*), en prescrivant des négociations préalables, ne fait apparemment que rappeler une règle générale du droit international public ».

Une autre fraction de la doctrine se prononce au contraire résolument contre l'épuisement préalable de la voie diplomatique. Il en est ainsi de G. SALVIOLI, « La jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale », *R.C.A.D.I.*, 1926-II (vol. 12), p. 15, et de M. O. HUDSON, *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, A treatise, New York, MacMillan, 1943, p. 413, qui dit : « It cannot be laid down as a general condition of the jurisdiction of the Court that prior to their coming before the Court the Parties must have conducted negotiations with a view to the settlement of their differences and that such negotiations must have failed to produce an agreement between them ». Ph. JESSUP, *I.D.I.*, *Annuaire*, 1956 (vol. 46), p. 197, est du même avis, ainsi que S. ROSENNE, *The International Court of Justice*, Leyden, Sijthoff, 1957, p. 261, qui affirme : « There

internationales économiques, où deux phases doivent en général être distinguées dans la procédure de règlement. Dans un premier stade, les Parties au litige doivent d'ordinaire se plier à un mécanisme de négociations bilatérales, en vue de parvenir à un règlement amiable. Si, dans un délai raisonnable, aucun règlement satisfaisant n'est intervenu, le différend est alors soumis à l'organisation elle-même.

is no principle or rule of international law which requires the institution of proceedings to be preceded by diplomatic negotiations ». Sir H. WALDOCK, « Decline of the Optional Clause », *B.Y.I.L.*, 1955-1956 (vol. XXXII), p. 266, note 1, prétend aussi que « in the absence of a specific provision to that effect in one of the declarations, the prior exhaustion of diplomatic means of settlement is not a condition of the exercise of the Court's jurisdiction under the optional clause ». De même, M. BOURQUIN, « Dans quelle mesure le recours à des négociations diplomatiques est-il nécessaire avant qu'un différend puisse être soumis à une juridiction internationale ? », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, a affirmé qu'« il est difficile de soutenir que le préalable diplomatique serait imposé par le droit coutumier ». Enfin, J. SOUBEYROL, « La négociation diplomatique, élément du contentieux international », *R.G.D.I.P.*, 1964 (vol. 68), p. 323, reconnaît qu'il « apparaît de plus en plus incontestable que la nécessité de négociations préalablement à une instance n'est plus inéluctable, inhérente a priori au contentieux international » et que « tant que des textes formels ne l'exigent pas, la négociation perd son caractère absolu de recevabilité de la demande ». Il y a enfin lieu de relever que, lorsque l'Institut de droit international dut se prononcer sur le projet de clause modèle de juridiction obligatoire présenté par le professeur P. GUGGENHEIM, il s'opposa, par 40 voix contre 15, à toute référence aux négociations diplomatiques dans la clause (*I.D.I., Annuaire*, 1956 (vol. 46), p. 217 et *Résolutions de l'Institut de droit international* (1873-1956), p. 160).

En ce qui concerne la jurisprudence, si la Cour a pu affirmer que « le règlement judiciaire des conflits internationaux ... n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable » (C.P.J.I., Série A, n° 22, ordonnance du 13 août 1926, *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, p. 13), et « qu'elle se rendait bien compte de toute l'importance de la règle suivant laquelle ne doivent être portées devant elle que les affaires qui ne sont pas susceptibles d'être réglées par des négociations » (C.P.I.J., Série A, n° 2, *Concessions Mayrommatis en Palestine*, p. 15), elle a aussi affirmé, dans l'arrêt relatif à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* (C.P.J.I., Série A, n° 6, p. 14), que « l'article 23, à la différence de nombreuses clauses compromissaires... ne pose pas la condition de négociations diplomatiques qui devraient être tentées en première ligne ... Par conséquent la Cour peut être saisie, aux termes de l'article 23, aussitôt que l'une des Parties estime qu'il y a divergence d'opinion ». Dans la même affaire, la Cour a eu l'occasion d'observer que « l'absence de négociations diplomatiques permettant de constater la divergence d'opinion exigée par l'article 23 de la Convention ... n'aurait aucune portée pratique, car si la requête était, pour ce motif, déclarée prématurée, le gouvernement allemand serait libre de la renouveler le lendemain » (*idem*, p. 22). De ce dernier arrêt, il découle clairement que le principe de priorité des voies diplomatiques n'est pas considéré par la Cour comme un principe de droit international coutumier, puisqu'il ne doit être pris en considération que s'il est expressément stipulé. Dans l'affaire de l'*Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (usine de Chorzów)* (C.P.J.I., Série A, n° 13, p. 10), la Cour affirma que « pour ce qui est du

Quelles que soient les expressions utilisées pour désigner ces discussions³, le préalable diplomatique constitue une condition *sine qua non* pour la mise en mouvement de la procédure⁴. Les textes en disposent ainsi expressément.

L'article 31, alinéa 1, de la Convention de Stockholm dispose que « lorsqu'un Etat membre estime qu'un bénéfice que lui confère la présente Convention... est ou peut être compromis *et lorsqu'aucun règlement satisfaisant n'est atteint entre les Etats membres en cause*, chacun de ces Etats membres peut en référer au Conseil »⁵. Toujours dans le cadre de l'A.E.L.E., d'autres dispositions prévoient cette technique⁶. La Déclaration sur la politique de l'Association en matière de pratiques commerciales restrictives, adoptée à

terme 'contestation', la Cour constate que l'article 60 du Statut, d'après sa teneur, n'exige pas que l'existence de la contestation se soit manifestée d'une certaine manière, par exemple, par des négociations diplomatiques ... ; à son avis, il doit suffire que les deux gouvernements aient en fait manifesté des opinions opposées quant au sens et à la portée d'un arrêt de la Cour. » En ce qui concerne la jurisprudence, ABI-SAAB, p. 125, relève donc très justement que la Cour a décliné toutes les exceptions d'incompétence soulevées de ce chef par les Parties demanderesse et en conclut qu'il « paraît difficile d'admettre, malgré ses mérites, le point de vue qui exige de plein droit des négociations diplomatiques préalables, soit comme condition de recevabilité indépendante, soit pour établir l'existence d'un différend ; et cela en raison des énoncés très clairs émis par la Cour en sens contraire ... qui ne laissent place à aucune équivoque ».

³ Les termes « consultation » et « négociation » reviennent le plus souvent. La consultation, notion relativement récente en droit international (voir, toutefois, GUGGENHEIM, *Traité*, tome II, p. 198), doit être assimilée à la négociation. Voir, dans ce sens, COT, p. 25, et FLORY, p. 67, qui, à propos de l'article XXII, alinéa 1, du G.A.T.T., précise bien qu'il s'agit là de *consultations bilatérales*. De même, L. CARTOU, *Les relations financières internationales*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1966-1967, fascicule I, p. 137, intègre l'étude des deux procédures des articles XXII et XXIII du G.A.T.T., ainsi que diverses procédures spéciales de *consultation*, dans une subdivision intitulée « Le G.A.T.T., système de *négociations organisées* » (nos italiques). Voir également KOVAR, p. 41. JACKSON, *World Trade*, p. 166, assimile aussi les négociations aux consultations lorsqu'il dit que « Article XXII provides for consultation on any matter affecting the operation of this Agreement. If *bilateral consultations* don't resolve a matter, it may be referred to the Contracting Parties *jointly for consultation* » (nos italiques).

⁴ Pour VASAK, « dans le système de l'article 31 [de la Convention de Stockholm], le Conseil n'est qu'un organe subsidiaire de règlement : il ne sera, en effet, saisi que lorsque aucun règlement satisfaisant n'est atteint entre les Etats membres en cause ». Voir aussi DETTER, p. 791, qui précise que le Conseil de l'A.E.L.E. a une fonction médiatrice, à condition que des négociations aient déjà eu lieu et HOLLIS, p. 80, pour qui « such a bilateral discussion is a *prerequisite* to the consideration of a dispute by the Contracting Parties » (nos italiques).

⁵ Nos italiques.

⁶ Voir, p. ex., Convention de Stockholm, art. 17, alinéa 3.

Copenhague en 1965, a institué une procédure de solution des litiges en vertu de laquelle, « si une entreprise a attiré l'attention des autorités de son pays sur une pratique commerciale restrictive suivie dans un autre Etat membre et que cette pratique semble être incompatible avec l'article 15 de la Convention, la question sera traitée *bilatéralement* avec l'Etat membre ou les Etats membres sur le territoire duquel ou desquels la ou les partie(s) est ou sont située(s), conformément à la procédure de consultation prévue à l'article 31. *Les discussions bilatérales* ne revêtiront pas un caractère formel, elles seront strictement confidentielles et elles viseront à établir les faits et à déterminer si la pratique commerciale restrictive en cause peut être considérée comme contrevenant à l'article 15 »⁷. La Déclaration poursuit en disant que « s'il n'a pas été possible de résoudre un cas *bilatéralement*, il peut faire l'objet d'une discussion multilatérale sans caractère formel. La question peut également faire l'objet d'un recours au Conseil, c'est-à-dire que le Conseil peut être saisi d'une plainte et adopter des recommandations ou des décisions à la majorité, conformément à l'article 31 de la Convention »⁸.

L'article XXII du G.A.T.T. institue une procédure de consultation. Celle-ci comporte d'abord l'obligation générale, pour toute partie contractante, d'examiner « avec compréhension les représentations que pourra lui adresser toute autre partie contractante » et de « se prêter à des consultations au sujet de ces représentations, lorsque celles-ci porteront sur une question concernant l'application du présent Accord » (par. 1). Ce n'est que « sur une question pour laquelle une solution satisfaisante n'aura pu être trouvée au moyen des consultations prévues au paragraphe premier » que « les Parties Contractantes pourront, à la demande d'une partie contractante, entrer en consultations avec une ou plusieurs parties contractantes » (par. 2). Deux phases sont aussi à distinguer à l'article XXIII du G.A.T.T. : la tentative de règlement direct et amiable par les Parties (par. 1) et la procédure devant les Parties Contractantes (par. 2). Dans un premier temps, les Parties en litige sont tenues de se conformer à une procédure de consultation, en vue de parvenir à un accord. Cette consultation exclut l'intervention de tiers. La Partie lésée fait « des représentations ou des propositions écrites

⁷ *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 125 ; nos italiques.

⁸ *Idem* ; nos italiques.

à l'autre ou aux autres parties contractantes qui, à son avis, seraient en cause. Toute partie contractante ainsi sollicitée examinera avec compréhension les représentations ou propositions qui lui auront été faites » (par. 1). Ici aussi, ce n'est que « dans le cas où un règlement n'interviendrait pas dans un délai raisonnable entre les parties contractantes intéressées » que « la question pourra être portée devant les Parties Contractantes » (par. 2). Par une décision du 13 novembre 1960, le G.A.T.T. a institué une procédure de solution des litiges relatifs aux pratiques commerciales restrictives, qui est également fondée sur le principe de la consultation : « Toute partie contractante engage, si elle y est invitée par une autre partie contractante, des consultations bilatérales ou multilatérales, selon les cas, sur de telles pratiques. La partie sollicitée devrait examiner la demande avec compréhension et se prêter à des consultations avec la partie demanderesse, en vue d'arrêter des conclusions mutuellement satisfaisantes et, si elle reconnaît l'existence de ces effets dommageables, elle devrait prendre les mesures qui lui paraîtraient indiquées pour en assurer la suppression »⁹. Une préférence marquée pour des négociations directes se retrouve aussi dans certaines conventions préparées par le G.A.T.T.¹⁰.

Les accords internationaux sur les produits de base font aussi, le plus souvent, des négociations bilatérales entre les Etats intéressés une condition préliminaire à la saisine des instances chargées du règlement des litiges¹¹.

⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 9, pp. 28-29. On remarquera, au passage, le caractère peu contraignant de cette disposition, rédigée au conditionnel. Voir ce que nous avons dit sur la nature des obligations, *supra*, pp. 32 et s. Voir KOVAR, p. 46.

¹⁰ Voir, p. ex., la Convention relative à l'importation temporaire de matériel professionnel, art. 14, par. 1 : « Tout différend entre parties contractantes en ce qui concerne l'interprétation ou l'application de la présente Convention est, autant que possible, réglé par voie de négociations directes entre lesdites parties ». Voir KOVAR, p. 46.

¹¹ Accord international sur le blé de 1971, art. 7, alinéa 1 : « Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention *qui n'a pu être réglé par voie de négociation* est, à la demande de tout membre qui est partie au différend, déferé au Conseil pour décision (nos italiques). Des formules semblables se retrouvent dans l'Accord international sur le sucre de 1968 (art. 57), dans l'Accord international sur l'huile d'olive de 1963 (art. 12, par. 1, et art. 35) et dans l'Accord international sur le café de 1968 (art. 58).

L'article 92 de la Charte de La Havane également invitait les Etats en litige à engager des négociations directes, lorsque l'un d'entre eux estimait être privé d'un avantage du fait de la conduite d'un autre Etat.

II. La pratique

L'examen de la pratique des organisations internationales économiques à ce sujet révèle que la condition des négociations diplomatiques préalables est rigoureusement exigée.

Au sein du G.A.T.T., dans une affaire qui opposait l'Italie à Israël, à propos du maintien, par l'Italie, de restrictions à l'importation qui n'étaient plus justifiées par des raisons de balance des paiements, le représentant d'Israël souligna que « son gouvernement avait demandé des consultations à ce sujet avec le gouvernement italien, conformément au paragraphe premier de l'article XXII de l'Accord général, pour arriver rapidement à un règlement amiable »¹². Au cours de ces consultations, la délégation italienne avait fait à Israël certaines propositions, mais « le gouvernement israélien n'a pas jugé que la proposition italienne apportât en principe ou en substance une solution satisfaisante au problème, ni qu'elle répondît aux assurances plusieurs fois données par les autorités italiennes. C'est pourquoi il a fait la présente demande, conformément au paragraphe 2 de l'article XXII »¹³. Lorsque le groupe de travail examina cette affaire, il tint à souligner qu'il le faisait « au titre du paragraphe 2 de l'article XXII et que la *plainte israélienne avait fait l'objet, antérieurement, de consultations entre Israël et l'Italie*, au titre du paragraphe 1 de l'article XXII ; il était donc compétent, *puisque des négociations avaient déjà eu lieu* »¹⁴.

Lorsque l'Uruguay décida de déposer devant les Parties Contractantes une réclamation à propos des problèmes commerciaux des pays de production primaire des régions tempérées, son représentant déclara qu'il aurait recours à l'article XXIII à l'égard de quinze Etats¹⁵. Il avait déjà procédé à des consultations, en 1960,

¹² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël*, p. 140.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Idem*, p. 138 ; nos italiques.

¹⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 98.

avec la République fédérale d'Allemagne, au titre de l'article XXIII, paragraphe 1 et, en 1961, avec la France et l'Italie, au titre de l'article XXII. L'échec de ces consultations avait conduit l'Uruguay à invoquer l'article XXIII, alinéa 2. A cette occasion, le groupe spécial tint à préciser que « le paragraphe 2 de l'article XXIII stipule que les Parties Contractantes procéderont sans délai à une enquête au sujet de toute question dont elles seront saisies en vertu de cette disposition même. *Toutefois, il résulte clairement du contexte que, avant de pouvoir être ainsi déférée aux Parties Contractantes, la 'question' doit avoir fait l'objet de représentations ou de propositions, faites conformément au paragraphe 1 de l'article XXIII, qui n'auraient pas abouti à un règlement satisfaisant* » ¹⁶.

Lorsque, deux ans plus tard, le groupe spécial reprit ce dossier ¹⁷, il insista à nouveau sur la nécessité d'essayer de régler le différend par des négociations. Il releva entre autres qu'il avait été institué pour « examiner le cas dont le gouvernement de l'Uruguay l'avait saisi, conformément au paragraphe 2 de l'article XXIII, et qu'il ne faut recourir aux procédures prévues au paragraphe 2 de l'article XXIII que lorsque une solution satisfaisante n'a pu être trouvée au moyen des consultations directes prévues au paragraphe 1 des articles XXII et XXIII » ¹⁸. Il rappela que, lorsque les cas précédents avaient été soumis au groupe spécial, en 1962, le gouvernement de l'Uruguay avait fourni pour chacun d'eux des documents relatifs aux représentations et aux consultations

¹⁶ *Idem*; nos italiques.

¹⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, p. 36.

¹⁸ *Idem*, p. 48; nos italiques. Par extension, le rapport assimile donc la consultation de l'article XXII, paragraphe 1 à celle de l'article XXIII, paragraphe 1. Voir encore, dans le même sens, G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 9, p. 20 : « En ce qui concerne les restrictions quantitatives à l'importation appliquées contrairement aux dispositions de l'Accord général, les Parties Contractantes sont convenues qu'une consultation engagée au titre de l'article XXII, paragraphe 1 vaut les représentations ou propositions visées à l'article XXIII, paragraphe 1. De même, dans l'affaire du *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, on peut lire, dans le rapport établi par le panel, que, après que la délégation de l'Uruguay eut « communiqué quinze documents concernant les représentations et consultations au titre des articles XXII ou XXIII, paragraphe 1 », le groupe spécial commença ses consultations avec les quinze parties contractantes en cause et l'Uruguay (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 100). Voir encore, à ce sujet, JACKSON, *World Trade*, p. 178 : « Article XXIII is in two parts. Paragraph 1 provides another 'consultation' procedure which in some ways *duplicates* that of Article XXII » (nos italiques).

auxquelles il avait eu recours, conformément à l'article XXII et au paragraphe 1 de l'article XXIII, et qui l'avaient conduit ensuite à invoquer le paragraphe 2 de l'article XXIII. Il précisa enfin qu'« une partie contractante ne peut être contrainte de comparaître devant le groupe spécial tant que les Parties Contractantes n'ont pas saisi celui-ci sur avis de la partie contractante demanderesse qu'*aucune 'solution satisfaisante' n'a pu être trouvée au moyen de représentations ou de consultations directes* »¹⁹.

Si l'examen de la pratique de l'A.E.L.E. ne laisse pas apparaître avec autant de netteté que les négociations diplomatiques sont une condition de la saisine de l'organisation, certaines affaires permettent toutefois d'affirmer qu'elles sont fortement encouragées. Ainsi, le différend anglo-norvégien relatif aux *Fonderies d'aluminium au Royaume-Uni* fut l'objet de discussions, à la réunion des ministres, à Londres, en mai 1968. Au cours de cette réunion, « on décida de la *nécessité et de l'urgence d'entretiens bilatéraux* entre les gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège »²⁰. Ces pourparlers n'aboutirent toutefois à aucun accord sur l'évaluation des conséquences de la construction de fonderies en Grande-Bretagne sur les exportations d'aluminium norvégien vers ce pays. Devant l'impossibilité de parvenir à un accord, le représentant norvégien affirma « qu'il *n'avait d'autre ressource* que de porter l'affaire devant le Conseil »²¹. Ce dernier décida d'établir un rapport sur la question.

¹⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 49 ; nos italiques. On peut lire, ailleurs dans le rapport sur cette affaire, que, « conformément à son nouveau mandat, le groupe spécial a maintenant avisé la délégation de l'Uruguay qu'il était en mesure d'examiner toute espèce que le gouvernement de l'Uruguay pourrait présenter, à *supposer qu'il puisse établir à ce moment qu'il avait tenté sans succès des consultations bilatérales* (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, p. 50 ; nos italiques). Plus loin, le *panel* ajouta que, « pour ce qui est des mesures résultant de la politique agricole commune qui doivent être appliquées à la viande le 1^{er} novembre 1964, le groupe a estimé qu'il ne pouvait être saisi d'aucun cas avant que l'Uruguay n'ait eu recours, sans résultat, à des consultations bilatérales (*idem*, p. 50 ; nos italiques).

²⁰ A.E.L.E., neuvième rapport annuel, p. 34 ; nos italiques.

²¹ *Idem* ; nos italiques.

§ 2. L'aptitude particulière des négociations bilatérales à résoudre les différends dans les organisations internationales économiques

Si les négociations diplomatiques occupent une place si privilégiée dans le contentieux économique international, c'est que, par leur nature, elles sont particulièrement aptes à résoudre les litiges qui y naissent, pour lesquels le compromis, la transaction sont préférables à une décision imposée.

Pour tous les types de différends, d'une manière générale, les négociations directes offrent de nombreux avantages : elles constituent le moyen le plus simple, le plus élémentaire et aussi le plus naturel de régler un différend. Il paraît normal que lorsqu'un litige naît entre deux Etats, on pense aux négociations directes comme moyen de le régler et que l'on n'ait recours aux autres procédés que si l'entente directe s'avère impossible. Les négociations diplomatiques apparaissent, en effet, comme « la méthode ordinaire suivant laquelle les gouvernements poursuivent leurs rapports mutuels, discutent, ajustent et règlent leurs différends »²². Si la négociation directe est le mode le plus naturel et le plus ancien de régler des différends, il est aussi, incontestablement, celui que les gouvernements préfèrent, car il possède un grand nombre d'avantages. Il est en effet le seul à ne pas prévoir l'intervention de tiers. Grâce à cette caractéristique, il bénéficie de la faveur des Etats, qui sont disposés à entrer en négociations pour certains types de litiges où des intérêts particulièrement importants sont mis en cause, mais pour lesquels ils refuseraient l'intervention

²² C.P.J.I., Série C, n° 84, *Phosphates du Maroc*, p. 205, exception préliminaire française, du 14 décembre 1936. La C.P.J.I. a aussi affirmé que « le règlement judiciaire des conflits internationaux ... n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable » (C.P.J.I., Série A, n° 22, ordonnance du 13 août 1926, *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, p. 13). C'est certainement parce qu'elles sont le moyen le plus naturel de régler un différend que l'article 33 de la Charte des Nations Unies commence l'énumération des modes pacifiques de règlement des différends par les négociations diplomatiques. La négociation est aussi, historiquement, le mode le plus ancien de règlement des différends entre Etats et même le seul qui ait existé pendant longtemps. La médiation en effet, qu'elle fût le fait du Pape ou de l'Empereur, ne date que du Moyen Age. Les méthodes institutionnelles et organiques sont encore plus récentes : le premier traité d'arbitrage remonte à 1794 (Traité Jay entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis) ; le premier tribunal arbitral date du siècle dernier (Tribunal de l'*Alabama*) ; la C.P.J.I. ne date que de 1921.

d'un tiers. En outre, le caractère discret des négociations permet de tenir à l'écart l'opinion publique. Une instance pourrait ouvrir au grand jour les prétentions des Parties, les dommages qu'elles ont subis. Les concessions accordées au cours de négociations demeurent en revanche confidentielles ; un compromis, un arrangement, qu'il importe de ne pas révéler, pourront plus facilement être tenus secrets. Enfin, les négociations directes permettent le plus souvent aux Etats de réaliser un accord dont chacun peut prétendre qu'il constitue en fin de compte un succès pour sa thèse.

Si ces observations sont pertinentes en général, peut-être le sont-elles plus encore en matière économique. Nous avons déjà eu l'occasion de relever plus haut l'étroitesse des liens qui existe entre la négociation et les procédures de règlement des différends économiques²³. La solution de ces différends peut dès lors se présenter « comme un élément d'un ensemble de questions faisant l'objet de négociations »²⁴. Un autre avantage de la négociation doit être recherché dans la nature du différend. Si, comme nous l'avons dit, les différends économiques ne sont pas strictement juridiques, ils ne sont pas pour autant politiques ; ils n'ont guère tendance à porter profondément atteinte aux relations pacifiques entre Etats. Au contraire, ces derniers ont, en général, intérêt à les régler. Si, en matière politique, les Etats peuvent parfois avoir avantage à ne pas résoudre un différend, ce n'est généralement pas le cas en matière économique. La prolongation d'un litige est en effet susceptible d'occasionner d'importantes pertes financières et de perturber l'économie de chacune des Parties. Celles-ci ont donc en général intérêt à mettre rapidement fin au différend qui les oppose²⁵. Les négociations s'y prêtent particulièrement bien.

Si les négociations diplomatiques offrent les avantages que nous avons relevés, elles peuvent aussi comporter un certain nombre d'inconvénients. Ainsi, par exemple, lorsque le différend oppose un Etat fort à un Etat faible, ce dernier peut ne pas toujours être en mesure de tirer parti des pourparlers directs, en raison de la disproportion entre son pouvoir de négociation et celui du premier. De même, au cas où une solution rapide s'impose, les négociations peuvent traîner, soit parce qu'elles sont en elles-mêmes difficiles,

²³ Voir *supra*, p. 43.

²⁴ KOVAR, p. 40.

²⁵ Voir COT, pp. 269-270 et KOVAR, p. 40.

soit parce qu'un Etat use de moyens dilatoires. Mais ces inconvénients sont fortement réduits dans les organisations internationales économiques, du fait que les négociations se déroulent dans un cadre multilatéral.

SECTION II. LE CARACTÈRE MULTILATÉRAL DU CADRE DANS LEQUEL SE DÉROULENT LES NÉGOCIATIONS

Pour bien comprendre l'importance et saisir le rôle que jouent les négociations dans le règlement des différends qui naissent au sein des organisations internationales économiques, il est indispensable de les situer dans l'ensemble du mécanisme de règlement, dont il faut avoir une vision globale²⁶. Dans les organisations internationales économiques, les négociations ne se déroulent pas de manière isolée, mais sous l'œil vigilant de l'organisation. Elles ne peuvent donc manquer d'être affectées par la présence de cette dernière, qui exerce sur elles un contrôle constant. Le cadre organique dans lequel elles s'insèrent a sur les négociations une double incidence : d'une part, il réduit les inconvénients inhérents à leur nature même ; d'autre part, il favorise leur continuation, parallèlement au déroulement de la procédure proprement dite.

§ 1. Le cadre multilatéral, facteur de réduction des inconvénients inhérents à la nature des négociations

I. Le danger d'interprétation bilatérale des textes et l'exigence de leur interprétation uniforme

Les négociations conduites bilatéralement peuvent aboutir à des solutions incompatibles avec l'exigence d'une interprétation et d'une application homogènes du traité. En effet, les discussions qui sont encouragées avant d'en arriver devant l'organe chargé de régler le différend peuvent conduire à une interprétation bilatérale des statuts de l'organisation, que d'autres membres n'accepteraient

²⁶ KOVAR, pp. 96-97, dit que, dans les organisations internationales économiques, chaque phase de la procédure de règlement est « une pièce dans une horlogerie complexe », qu'on ne saurait « détacher de l'ensemble » dans lequel elle s'insère, car ce serait là « une opération artificielle ».

probablement pas ²⁷. Si le but recherché est que les Parties parviennent à un arrangement, on court le risque que ce dernier se réalise à la suite d'un accord comportant une interprétation à ce point large des statuts que ces derniers peuvent en fait être violés ²⁸. La technique des négociations directes peut donc présenter des inconvénients pour l'interprétation homogène de la convention multilatérale. En effet, le but des négociations est de parvenir à un accord qui mette fin à un différend ; mais alors que, habituellement, n'importe quel accord est virtuellement possible, il faut ici que le compromis ne soit pas incompatible avec les dispositions conventionnelles et n'aille pas à l'encontre des buts poursuivis par l'organisation, car, comme nous l'avons déjà dit, le règlement des différends dans les organisations internationales économiques ne vise pas seulement à mettre fin à un litige, mais aussi à en garantir le bon fonctionnement. Ce danger a été ressenti par la plupart d'entre elles.

Lors de sa réunion, à Bergen, en mai 1966, l'A.E.L.E. décida que les Etats membres qui parviendraient à mettre fin à un différend à la suite de négociations diplomatiques devraient en informer l'Association, afin de permettre à cette dernière de s'assurer par elle-même que la Convention a été interprétée d'une manière acceptable pour tous. Cette décision vise à renforcer la cohésion du régime conventionnel instauré entre les Etats membres, qui pourrait être compromis par des interprétations bilatérales qui ne tiendraient pas compte des dispositions de l'accord multilatéral ²⁹. De même, la Déclaration sur la politique de l'Association en matière de pratiques commerciales restrictives, adoptée par les Ministres des pays membres de l'A.E.L.E. à Copenhague, en 1965, institue, comme nous l'avons vu ³⁰, une procédure d'examen des plaintes. Celle-ci prévoit que les différends doivent, dans la mesure du possible, être réglés par des négociations bilatérales. La Déclaration dispose toutefois que si ces dernières aboutissent à un

²⁷ Ceci avait déjà été vu par KAASIK, p. 64 : « Un accord des Parties qui marque la réussite des pourparlers diplomatiques peut se faire au sujet de n'importe quel litige entre les Etats et non seulement *propter legem*, mais aussi, et peut-être le plus souvent, *contra legem*. »

²⁸ Voir F. FIGGURES, « Legal Aspects of the E.F.T.A. », *I.C.L.Q.*, 1965 (vol. 14), p. 1085 et KOVAR, p. 80.

²⁹ Voir KOVAR, pp. 80-82.

³⁰ Voir *supra*, pp. 112-113.

accord, « des rapports en termes généraux sur ces discussions bilatérales..., ainsi que sur les mesures prises, seront remis à tous les Etats membres par l'entremise du secrétariat de l'A.E.L.E. » ³¹. La Déclaration précise que « cet échange d'informations *a pour but d'obtenir de tous les Etats membres la même interprétation des dispositions de la Convention* » ³².

Le G.A.T.T. aussi a décidé d'élargir le cercle des Etats pouvant prendre part aux consultations prévues à l'article XXII de l'Accord général, par une résolution adoptée en 1958, qui prévoit que :

« 1. Toute partie contractante qui demandera à une partie contractante l'ouverture d'une consultation au titre de l'article XXII adressera en même temps une notification au Secrétaire exécutif pour l'information de toutes les parties contractantes ;

2. Toute tierce partie contractante qui déclarera avoir un intérêt commercial substantiel en la matière informera, dans les quarante-cinq jours qui suivront la notification par le Secrétaire exécutif de la demande de consultation, les parties à la consultation et le Secrétaire exécutif de son désir d'être admise à y participer ;

3. Ladite partie contractante sera admise à participer à la consultation sous réserve que la partie contractante ou les parties contractantes auxquelles est adressée la demande de consultation reconnaissent l'existence d'un intérêt substantiel ; dans l'affirmative, elles en informeront les Parties Contractantes et le Secrétaire exécutif ;

4. S'il n'est pas donné suite à la demande de participer à la consultation, la partie contractante requérante aura la faculté de saisir les Parties Contractantes ;

5. A l'issue de la consultation, les pays consultants notifieront au Secrétaire exécutif le résultat de la consultation, pour l'information de toutes les parties contractantes... » ³³.

La décision du 13 novembre 1960, concernant le règlement des différends relatifs aux pratiques commerciales restrictives ³⁴, prévoit également que les Parties au différend informeront le Secrétariat

³¹ *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 125.

³² *Idem* ; nos italiques.

³³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 24.

³⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 9, p. 28.

du G.A.T.T. de l'accord auquel elles sont parvenues. Celui-ci transmettra ces renseignements aux parties contractantes.

De telles dispositions sont révélatrices de la préoccupation qu'ont les organisations internationales économiques d'éviter qu'un différend puisse trouver une solution négociée, éventuellement satisfaisante pour les Parties, mais qui risquerait de porter préjudice aux intérêts des autres Etats membres et pourrait nuire au régime conventionnel instauré.

II. *Le danger de prolongation excessive des négociations*

Le dommage économique subi par l'une des Parties au différend peut se trouver considérablement aggravé du fait que les négociations diplomatiques traînent, soit parce qu'elles sont en elles-mêmes difficiles, soit parce qu'un Etat use de moyens dilatoires. Le problème qui se pose ici est, d'une manière tout à fait générale, celui de la nature de l'obligation qu'engendre le préalable diplomatique stipulé conventionnellement et, notamment, de la durée des négociations diplomatiques. Celui-ci entraîne pour les Etats une obligation de comportement et non de résultat (*pactum de negotiando*)³⁵. Quant à la durée, dans certains cas les conventions prévoient un délai³⁶. Mais, la plupart du temps, les textes sont

³⁵ Bien qu'il ne consiste pas « seulement à entamer des négociations, mais encore à les poursuivre autant que possible, en vue de parvenir à des accords », « l'engagement de négocier n'implique pas celui de s'entendre » (C.P.J.I., Série A/B, n° 42, *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne*, p. 116). Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, l'Espagne reprochait à la France d'avoir rompu les négociations et violé de ce fait l'obligation qui lui incombait d'aboutir à un accord. Le tribunal arbitral définit le préalable diplomatique conventionnel comme « une obligation de négocier de bonne foi », en vue de parvenir à un accord et non pas comme une « obligation d'obtenir un accord préalable ». L'obligation de s'entendre apporterait « une restriction essentielle à la souveraineté d'un Etat et elle ne saurait être admise qu'en présence d'une démonstration certaine » (R.S.A., vol. XII, p. 307 et s.).

³⁶ Voir, p. ex., le protocole adopté en 1962 par la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O., instituant une commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre Etats parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Si l'un des Etats estime qu'un autre n'applique pas les dispositions de la Convention, il peut appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. L'Etat destinataire dispose de *trois mois* pour faire connaître sa réponse. Si au bout de *six mois* la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats, l'un comme l'autre auront le droit de soumettre la question à la commission. Voir, à ce sujet, H. SABA, *L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies*, R.C.A.D.I., 1964-I (vol. 111), pp. 653-655.

silencieux. Il n'existe aucune règle de droit international général prévoyant un terme après lequel on peut affirmer que les moyens diplomatiques ont été épuisés. Cette absence de délai présente l'inconvénient que, si l'on se trouve en présence d'un Etat de mauvaise foi, il pourra prétendre, souvent contre toute évidence, qu'il est toujours prêt à négocier³⁷. D'autre part, si on fixe un délai, on pourrait toujours soutenir que si les négociations avaient été poursuivies, elles auraient peut-être été couronnées de succès³⁸.

Une solution à ce problème consisterait à soustraire à l'appréciation subjective des Parties le point de savoir si les pourparlers ont été suffisants, pour le confier à un organe impartial. Si cette idée s'avère difficile à concrétiser dans les relations interétatiques bilatérales, l'organisation internationale permet de la réaliser. La présence de cette dernière a en effet pour conséquence de favoriser et d'accélérer le règlement du différend par des discussions bilatérales, lorsque celles-ci ont de la peine à aboutir, peut-être par la mauvaise volonté d'un Etat. La menace de la procédure ultérieure œuvre dans ce sens. Donc, si le préalable diplomatique présente l'inconvénient de ne pas comporter des obligations précises, dans les organisations internationales économiques cet inconvénient se voit fortement réduit. Les négociations ne sont en effet plus laissées à la discrétion des Parties. La présence de l'organisation permet d'éviter qu'elles aboutissent à une impasse ou que leur prolongation cause des dommages trop considérables à un Etat. L'organisation pourra intervenir même si l'échange de vues n'a été que de très courte durée, lorsqu'il est devenu manifeste qu'il ne peut pas conduire à un résultat positif³⁹ ; mais elle pourra aussi recommander la poursuite des discussions si, à son avis, il existe encore un espoir de parvenir à un arrangement.

³⁷ Voir *I.D.I., Annuaire*, 1956 (vol. 46), pp. 187-188.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (Série A, n° 2, p. 13), la C.P.I.J. a affirmé qu'« une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches ; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée ; cette conversation a pu être très courte : tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée à un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoires de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique ».

III. *L'inégalité dans le pouvoir de négociation des Parties*

L'inégalité dans le pouvoir de négociation peut jouer au détriment des petits Etats, si un différend les oppose à des pays plus puissants. Ici aussi, la présence de l'organisation, et son intervention éventuelle dans la procédure contentieuse, représentent une certaine garantie pour les Etats membres plus faibles, qui pourraient se trouver dans une situation défavorable lors de négociations directes.

A cet effet, par exemple, l'article XXII, paragraphe 2, du G.A.T.T. prévoit que « les Parties Contractantes pourront, à la demande d'une partie contractante, entrer en consultations avec une ou plusieurs parties contractantes sur une question pour laquelle une solution satisfaisante n'aura pu être trouvée au moyen des consultations prévues au paragraphe premier »⁴⁰. Ainsi, alors que dans la première phase les pourparlers sont limités aux Parties en litige, la seconde phase est caractérisée par l'intervention de l'organisation. Les négociations n'ont plus lieu uniquement entre les Etats directement concernés : l'organisation y participe. Elle exerce presque une fonction de médiation⁴¹. Les négociations, bilatérales au départ, peuvent donc, à la demande d'une Partie au différend, être poursuivies au niveau de la conférence. Elles deviennent multilatérales⁴². De ce fait, une meilleure protection est assurée aux Etats plus faibles.

C'est cette même préoccupation que l'on retrouve dans le système de consultations prévu à l'article XXXVII, paragraphe 2, de

⁴⁰ Le paragraphe premier de l'article XXII prévoit des consultations bilatérales.

⁴¹ Voir KOVAR, pp. 81-82.

⁴² Dans l'affaire du *Sud-Ouest africain* (C.I.J., *Rec.* 1962, p. 346), la Cour a appelé ce type de négociation « diplomatie parlementaire ». Après avoir remarqué que « ce qui importe en la matière ce n'est pas tant la forme des négociations que l'attitude et les thèses des Parties sur les aspects fondamentaux de la question en litige », la Cour a poursuivi en disant que « la diplomatie pratiquée au sein des conférences, ou diplomatie parlementaire, s'est fait reconnaître comme l'un des moyens établis de conduire des négociations internationales. Lorsque des questions en litige intéressent à la fois un groupe d'Etats, de part ou d'autre, au sein d'un corps organisé, la diplomatie parlementaire ou diplomatie par conférences s'est souvent avérée la voie de négociation la plus pratique... Lorsqu'il s'agit d'une question affectant les intérêts mutuels de nombreux Etats, qu'ils fassent ou non partie d'un corps organisé, il n'y a aucune raison pour que chacun d'eux se conforme au formalisme et aux faux-semblants d'une négociation directe avec l'Etat auquel ils s'opposent, s'ils ont déjà pleinement participé aux négociations collectives avec cet Etat adverse ». Le juge JESSUP a appelé

l'Accord général, destiné à s'appliquer aux différends auxquels l'une des parties est un Etat peu développé. Cette disposition précise que, indépendamment des consultations bilatérales qui pourraient éventuellement être engagées, les Parties Contractantes peuvent entrer en consultation avec l'Etat développé qui ne se serait pas conformé aux obligations qui découlent pour lui de l'article XXXVII, paragraphe 1, à l'égard d'un pays en voie de développement. Ici aussi, la présence de l'organisation permet d'éviter qu'au cours d'une négociation se trouvent confrontés des Etats de force économique inégale ⁴³.

§ 2. Le cadre multilatéral, facteur permettant la poursuite et la reprise des négociations en cours de procédure

La présence de l'organisation a une autre conséquence. Si, comme nous l'avons dit, celle-ci peut décider de mettre un terme à des négociations qui se trouvent dans une impasse, elle peut aussi recommander qu'elles soient poursuivies ou reprises en cours de procédure. Le but recherché par le règlement étant toujours, dans la mesure du possible, une solution amiable, les négociations diplomatiques ne constituent pas dans les organisations internationales économiques uniquement un préalable ; les Etats sont souvent invités à les poursuivre en cours de procédure, parfois parallèlement à son déroulement. L'arrangement étant toujours préféré à la décision, il importe de ne jamais exclure la possibilité d'une solution négociée, même à un stade déjà avancé de la procédure.

Ainsi, l'article 17, lettre b), du Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E. stipule que « le fait que le recours est examiné par l'organisation *n'empêche pas* le membre qui l'a introduit d'entamer des conversations bilatérales avec le membre intéressé sur l'objet du recours » ⁴⁴. Ici, la négociation bilatérale se superpose donc à l'examen entrepris par l'organisation ⁴⁵.

ce type de négociation « la négociation des solutions aux problèmes internationaux dans le cadre et par les voies d'une institution organisée » (C.I.J., Rec. 1962, p. 434).

⁴³ Voir, pour plus de détails sur cette procédure, FLORY, p. 182. Voir aussi KOVAR, p. 83.

⁴⁴ Nos italiques.

⁴⁵ Voir KOVAR, p. 48.

La procédure prévue par le règlement de l'O.A.C.I. pour la solution des différends ⁴⁶ est à cet égard très caractéristique. Ce règlement pose comme condition à l'introduction de l'instance devant le Conseil l'échec des négociations préalables ⁴⁷. A cette condition seulement les Parties peuvent présenter leurs mémoires et contre-mémoires ; la procédure de règlement proprement dite a donc à ce stade déjà commencé. Cependant, l'article 6 prévoit que, après le dépôt du contre-mémoire, le Conseil peut décider d'inviter les Parties à reprendre les pourparlers, avant que lui-même ne se penche sur l'affaire ⁴⁸. Si le Conseil décide de ne pas inviter les Parties à reprendre les négociations à ce stade de la procédure, il est libre de le faire plus tard ⁴⁹. Ce même article prévoit que, dans la première hypothèse, le Conseil n'entamera l'examen de l'affaire que si les Parties ont repoussé l'invitation du Conseil à reprendre les négociations ou si ces dernières n'ont pas abouti ⁵⁰. L'article 14 va encore plus loin, puisqu'il prévoit que le Conseil peut inviter les Parties à engager des pourparlers directs lorsqu'il a déjà entrepris l'examen de l'affaire et même jusqu'au moment précédant celui où la décision doit être prise, s'il estime qu'il y a encore des chances de régler le conflit à l'amiable ⁵¹. Cette invitation entraîne la suspension momentanée de la procédure conten-

⁴⁶ Voir O.A.C.I., Doc. 7782 C/898. Bien que l'O.A.C.I. ne soit pas une organisation économique, nous nous permettons de mentionner ici son règlement pour la solution des différends, qui illustre particulièrement bien le rôle joué par les négociations en cours de procédure. La parenté qui existe entre les organisations internationales économiques et les organisations internationales techniques nous autorise, pensons-nous, à faire ce rapprochement.

⁴⁷ Art. 2 g) : « Any contracting State submitting a disagreement to the Council for settlement (...) shall file an application to which shall be attached a memorial containing... a statement that *negotiations* to settle the disagreement *had taken place* between the Parties *but were not successful* » (nos italiques).

⁴⁸ Art. 6 : *Action of Council on Procedure* : « Upon the filing of the counter-memorial by the respondent, the Council shall decide whether at this stage the Parties should be invited to enter into *direct negotiations* as provided in Article 14 » (nos italiques).

⁴⁹ Art. 6 (2) : « If it is decided not to invite direct negotiations at this stage, *without prejudice to a later invitation* ... » (nos italiques).

⁵⁰ Art. 6 (3).

⁵¹ Art. 14 : *Negotiations during proceedings* : « The Council may, at any time during the proceedings and prior to the meeting at which the decision is rendered as provided in Article 15 (4), invite the Parties to the dispute to engage in *direct negotiations*, if the Council deems that the possibilities of settling the dispute or narrowing the issue through negotiations *have not been exhausted* » (nos italiques).

tieuse⁵². L'article 14 (3) prévoit même que le Conseil peut agir comme médiateur, afin de faciliter la réussite des pourparlers⁵³. Ce règlement prévoit donc la possibilité de négociations tout au long de l'instance.

L'examen de la pratique des organisations internationales économiques montre que tous les efforts sont en général déployés en vue de parvenir à une solution négociée, même lorsque la procédure a déjà été entamée.

Dans le cadre du G.A.T.T., dans un différend dont nous avons déjà parlé et qui opposait l'Allemagne aux pays du Bénélux⁵⁴, l'affaire était déjà à l'examen du comité spécial chargé de la régler. Ce dernier, après avoir entendu les exposés des deux Parties et les éclaircissements qu'elles donnèrent sur plusieurs points, les invita à « *reprendre les pourparlers bilatéraux*, afin de rechercher si une offre différente, mais de caractère constructif, pourrait être faite par la délégation allemande et acceptée par les gouvernements des pays du Bénélux ». Il ajouta que « si l'on ne pouvait pas parvenir à une solution de ce genre [= négociée], le comité devait alors statuer »⁵⁵.

Dans une autre affaire, dont eurent à connaître aussi les Parties Contractantes du G.A.T.T., le gouvernement australien se plaignait que, du fait des subventions à l'exportation du blé et de la farine, que le gouvernement français octroyait en violation des dispositions de l'article XVI, section b), alinéa 3, de l'Accord général, les exportations françaises avaient évincé le commerce australien de ces produits sur certains marchés traditionnels australiens, ce qui avait pour effet de compromettre les avantages que l'Australie était en droit d'escompter de l'Accord général. Des négociations avaient eu lieu entre les deux Etats, mais, le gouvernement australien ayant fait savoir que ces conversations n'avaient pas apporté de solution satisfaisante, le groupe spécial se réunit. Cependant, après avoir entendu les Parties, ce dernier ne poursuivit pas

⁵² Art. 14 (2).

⁵³ Art. 14 (3) « ... The Council may render any assistance likely to further the *negotiations*, including the designation of an individual or a group of individuals to act as conciliator during the negotiations » (nos italiques).

⁵⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Droits appliqués par l'Allemagne à l'importation de l'amidon et de la fécule de pomme de terre*, p. 86.

⁵⁵ *Idem*, p. 88 ; nos italiques.

l'examen de l'affaire, mais décida « *de surseoir à l'examen de la réclamation, en attendant le résultat des conversations bilatérales qui devaient reprendre* » ⁵⁶.

Dans l'affaire du *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, qui fut examinée au cours de plusieurs réunions successives d'un *panel* du G.A.T.T., celui-ci rappela, dans son rapport adopté le 3 mars 1965 ⁵⁷, qu'en examinant, en 1962, la première série de demandes de l'Uruguay, il avait « suggéré que les autorités uruguayennes cherchent une *solution mutuellement favorable, par la voie de consultations bilatérales ou multilatérales avec les pays importateurs en cause* » ⁵⁸. Le groupe spécial rappela « son point de vue quant à l'utilité de cette procédure » ⁵⁹ et pria « la délégation uruguayenne d'utiliser les moyens que donne à cet effet le paragraphe 1 de l'article XXII » ⁶⁰.

Dans un différend italo-israélien relatif à des restrictions appliquées par l'Italie à certains produits en provenance d'Israël, le groupe de travail du G.A.T.T., qui avait été saisi de l'affaire, invita aussi les Parties à reprendre les négociations et exprima l'espoir que « les pourparlers directs aboutiraient à une solution mutuellement satisfaisante » ⁶¹.

L'examen de la pratique de l'A.E.L.E. laisse apparaître une tendance analogue, que l'on retrouve d'ailleurs aussi dans des organisations techniques ⁶². Dans un différend qui opposa les pays

⁵⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, *Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine*, p. 49 ; nos italiques.

⁵⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, p. 45.

⁵⁸ *Idem*, p. 49 ; nos italiques.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël*, p. 143. De même, dans l'affaire des *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des Etats-Unis et de certaines autres parties contractantes*, au cours des consultations qui se déroulaient au sein du *panel* chargé d'examiner ce cas, « les représentants d'Israël et du Japon ont informé les Parties Contractantes des *consultations bilatérales* qu'ils mènent avec l'Italie au titre du paragraphe 1 de l'article XXII » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, p. 129 ; nos italiques).

⁶² L'O.A.C.I., par exemple, eut à connaître d'un différend dans lequel l'Inde se plaignait du fait que le Pakistan n'autorisait pas les aéronefs indiens en service régulier entre l'Inde et l'Afghanistan à survoler, sans y atterrir, ou à y atterrir à des fins non commerciales, le territoire du Pakistan occidental, parce que ses aéronefs auraient dû survoler une zone déclarée interdite par le Pakistan. Dans sa communication, le gouvernement de l'Inde

scandinaves au Royaume-Uni, à propos de l'importation de filets de poissons surgelés dans ce dernier pays, les discussions qui eurent lieu entre les pays intéressés étant demeurées vaines, le Conseil de l'A.E.L.E. fut saisi de l'affaire. Après examen du dossier, celui-ci recommanda aux Etats membres intéressés d'avoir de nouveaux entretiens avec le concours du Secrétaire général ⁶³.

Dans les organisations internationales économiques, les négociations diplomatiques ne sont donc pas uniquement conçues comme la première étape de la procédure, mais peuvent être reprises en cours d'instance. Les différentes phases de la procédure ne sont pas cloisonnées, séparées les unes des autres. Elles sont, au contraire, enchevêtrées, entrecoupées ⁶⁴.

demandait au Conseil de l'O.A.C.I. de déclarer notamment que les aéronefs indiens ont le droit d'assurer un service régulier entre l'Inde et l'Afghanistan par la route la plus courte et de recommander au gouvernement du Pakistan de ne pas entraver l'exploitation des services aériens internationaux réguliers assurés par des aéronefs indiens. Le Conseil forma un groupe d'étude chargé d'examiner les dispositions à prendre. Après avoir consulté les Hauts Commissaires de l'Inde et du Pakistan à Ottawa, investis du mandat de représenter leurs gouvernements respectifs devant le Conseil, le groupe d'étude recommanda entre autres « de prier instamment les deux Etats de reprendre des négociations directes, afin de régler ou au moins de limiter les questions en litige ». Lorsque, un peu plus tard, à la suite de ces négociations, le Haut Commissaire du Pakistan annonça que son gouvernement était disposé à étudier la création de deux couloirs de vingt milles de large traversant la zone interdite, le groupe de travail en conclut que « des négociations directes étaient encore possibles ». Il recommanda donc que « les deux Parties soient invitées à reprendre les pourparlers au plus tôt et qu'elles présentent un rapport au Conseil... » (nos italiques). Voir O.A.C.I., Rapport du Conseil à l'Assemblée sur les activités de l'Organisation en 1952 : Doc. 7367 A7-P/1 31/3/53, p. 74 et Bulletin de l'O.A.C.I., 1952, nos 7-9 et 10 ; 1953, n° 1.

⁶³ A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 36, *Régime tarifaire appliqué à certaines espèces de poisson congelé* ; voir aussi neuvième rapport annuel, p. 34.

⁶⁴ L'affaire des *Fonderies d'aluminium au Royaume-Uni* est caractéristique à cet égard. Dans le huitième rapport annuel de l'A.E.L.E., p. 36, on peut lire : « Depuis la réunion ministérielle de Lausanne, la question a fait l'objet de discussions au Conseil de l'A.E.L.E. et de conversations bilatérales qui ont eu lieu, sur la recommandation du Conseil, entre les gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège. La question a été étudiée d'une manière circonstanciée par un groupe de travail spécial de l'A.E.L.E., qui a soumis son rapport en mars 1968. Les discussions ultérieures au sein du Conseil se sont concentrées sur le rôle des subventions gouvernementales, sur les dimensions et le nombre des fonderies projetées, comme sur les répercussions éventuelles pour les exportations de la Norvège au Royaume-Uni. A la demande des Conseils ministériels réunis à Londres en mai, les gouvernements britannique et norvégien sont convenus d'avoir d'urgence de nouveaux entretiens bilatéraux sur la question et de faire rapport au Conseil. Le ministre britannique a déclaré que son gouvernement tiendrait pleinement compte de ces conversations » (nos italiques).

La faveur dont jouissent les négociations bilatérales, même à un stade déjà avancé de la procédure, et la réticence des Etats membres à arbitrer un différend qui oppose deux de leurs partenaires, est caractéristique de l'esprit de collaboration, mais aussi de respect de la souveraineté de chacun, qui règne dans les organisations internationales de coopération économique.

CONCLUSION

Le rôle joué par les négociations est significatif du but recherché par les procédures de règlement des différends dans les organisations internationales économiques. Il est révélateur de la volonté de surmonter les difficultés à l'amiable et de parvenir à un compromis. Toute tendance à recourir à un organe où le différend pourrait être résolu, mais où les positions opposées des Parties pourraient aussi se durcir, au détriment de la bonne entente qui doit régner entre membres de la même organisation, est fortement découragée. En effet, dès qu'un litige est confié à l'examen d'un tiers, et même si ce dernier est une commission de conciliation, habilitée à adresser uniquement des recommandations, un tel examen suppose toujours une appréciation du comportement des Etats litigants, c'est-à-dire, même implicitement, la condamnation de l'un d'eux. Le climat de bonne entente, absolument indispensable entre les Etats membres, pourrait en être compromis. Ce qui importe, lorsqu'un différend naît dans une organisation internationale économique, n'est pas de dire qui a tort et qui a raison, ni d'établir la responsabilité d'un Etat, mais avant tout de rétablir l'équilibre des intérêts en présence, avec le souci principal d'assurer le fonctionnement efficace et la réalisation des buts de l'organisation. Le différend est considéré essentiellement comme un obstacle entravant la bonne marche de l'organisation, qu'il s'agit à tout prix d'écarter. Les négociations diplomatiques sont particulièrement aptes à réaliser ce but.

La présence, à l'arrière-plan, de l'organisation, leur confère une efficacité accrue. Lorsqu'elles se déroulent dans le cadre d'une organisation internationale, en effet, les négociations diplomatiques « apparaissent... mélangées de médiation »⁶⁵. La possibilité d'inter-

⁶⁵ P. REUTER, *Droit international public*, Paris, Thémis, 1968, p. 269.

vention de l'organisation a pour effet que, d'une part, les textes seront interprétés de manière uniforme, compte tenu des intérêts globaux de l'organisation, et non en fonction des intérêts particuliers des Etats parties à la négociation. D'autre part, le droit qu'a chaque Etat d'avoir recours à l'organisation peut agir comme un stimulant sur les Parties, pour les obliger à parvenir à un règlement à travers des négociations : la crainte d'une procédure ultérieure plus contraignante joue dans ce sens ⁶⁶. Enfin, les négociations ne sont plus uniquement un préalable, mais se trouvent insérées dans la procédure de règlement, dont elles font partie intégrante. Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques se caractérise ainsi par une succession de phases articulées les unes par rapport aux autres. Dans cet ensemble, la négociation apparaît comme une pièce maîtresse.

⁶⁶ Voir COT, p. 255.

CHAPITRE V

LA CONCILIATION

Le but du règlement des différends dans les organisations internationales économiques se manifeste aussi à travers les pouvoirs dont sont investis les organes qui en sont chargés.

L'examen des accords constitutifs des organisations internationales économiques laisse apparaître que, dans la plupart des cas, l'organisation s'efforce, dans un premier temps, de concilier les points de vue divergents des Parties. Très souvent, les textes prévoient que, dans cette première phase, l'organisation est habilitée à faire uniquement des recommandations.

Ce n'est que si la conciliation n'aboutit pas au résultat espéré, et lorsque la situation est suffisamment grave, que l'organisation adoptera des mesures. Ces dernières consistent le plus souvent à priver l'Etat fautif des avantages qui découlent pour lui de sa qualité d'Etat membre. Par là, on veut le contraindre à respecter ses engagements. Les mesures adoptées par l'organisation visent donc en premier lieu à obtenir le retrait de l'acte incriminé. En deuxième lieu, elles visent à protéger l'Etat lésé, par le rétablissement de l'équilibre des avantages économiques prévus dans les conventions. Dans ce dernier cas, elles ont une fonction compensatrice. Cependant, même là, on se contente le plus souvent de mesures correctives *ex nunc*. Le contentieux de la responsabilité est apparemment inexistant.

SECTION I. LA TENTATIVE DE PARVENIR A UN ARRANGEMENT AMIABLE

La lecture des textes révèle que, dans la majorité des organisations internationales économiques, tous les efforts sont déployés pour parvenir à un règlement amiable du différend. Presque toujours, lorsqu'un litige est porté devant elle, l'organisation commence par proposer aux Parties les moyens d'y mettre fin par voie de recommandation.

L'article 31 de la Convention instituant l'A.E.L.E. prévoit que, lorsqu'un litige est porté devant le Conseil, ce dernier doit en

premier lieu, après examen du cas, « adresser à tout Etat membre les recommandations qu'il estime appropriées » (par. 3). Ce n'est que « lorsqu'un Etat membre ne se conforme pas ou ne peut se conformer à une recommandation faite conformément au paragraphe 3 » que « le Conseil peut décider, à la majorité, d'autoriser tout Etat membre à suspendre, à l'égard de l'Etat membre qui ne s'est pas conformé à la recommandation, l'application des obligations découlant de la présente Convention, dans la mesure que le Conseil estime appropriée » (par. 4).

L'article 16, lettre b), du Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E. stipule que l'organisation peut formuler des propositions appropriées au sujet de la suppression ou de la modification de mesures contraires aux dispositions de cet accord.

Le Protocole relatif au règlement des différends de l'A.L.A.L.C. dispose, en son article 7, que le Comité exécutif permanent doit s'efforcer de rechercher la conclusion d'un accord à des conditions acceptables pour les Parties ¹.

Dans le G.A.T.T., l'effort de conciliation qui doit être tenté par les Parties Contractantes ressort clairement de l'article XXII, paragraphe 2, de l'Accord général. Quant à l'article XXIII, paragraphe 2, il prévoit qu'en plus de l'enquête à laquelle elles procèdent sans délai au sujet de toute question dont elles sont saisies, les Parties Contractantes doivent, en premier lieu, adresser des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause, ou statuer sur la question ; ce n'est que « si elles considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure » qu'elles peuvent « autoriser une ou plusieurs parties contractantes à suspendre, à l'égard de telle autre... partie contractante, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général dont elles estimeront la suspension justifiée, compte tenu des circonstances » ².

Bon nombre d'accords internationaux sur les produits de base prévoient également que le Conseil doit s'efforcer, dans un premier temps, de parvenir à un arrangement. Ainsi, l'Accord international sur le blé de 1971 stipule, en son article 7, alinéa 2, que si la question n'est pas réglée par des consultations, le Conseil examine

¹ Voir KOVAR, p. 59.

² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 101.

plus avant la question et peut faire des recommandations aux membres intéressés ³.

Les organisations financières ne semblent pas prévoir que le différend doit être en premier lieu soumis à un mécanisme de conciliation ⁴. Une telle omission est toutefois purement formelle et provient de ce que, comme nous avons déjà eu l'occasion de le relever, les Accords de Bretton Woods ne connaissent pas de dispositions spécifiques pour le règlement des différends ⁵. La pratique de ces organisations montre toutefois que la conciliation y joue un rôle essentiel ⁶.

Dans les organisations internationales économiques, la procédure de règlement des différends commence donc normalement, après la phase des négociations, par une tentative de conciliation. L'effort pour parvenir à une solution amiable est bien compréhensible : le but du règlement des différends dans ces organisations n'est pas, comme nous l'avons déjà dit, de dire qui a tort et qui a raison, mais avant tout d'aplanir un litige qui pourrait constituer

³ L'article 58, alinéa 1, de l'Accord international sur le sucre de 1968 prévoit que « toute plainte pour manquement, par un Membre, aux obligations que lui impose l'Accord est, sur demande du Membre auteur de la plainte, déférée au Conseil, *qui statue après consultation des Membres intéressés* (nos italiques). L'effort pour parvenir à une solution amiable ne ressort toutefois pas toujours nettement dans les accords internationaux sur les produits de base. Ainsi, l'Accord international sur l'huile d'olive de 1963, reconduit en 1967, prévoit, en son article 35, paragraphe 1, que « toute contestation relative à l'interprétation ou à l'application du présent Accord ... est, ... déférée au Conseil pour décision ... ». Le paragraphe 3 du même article stipule « qu'une plainte selon laquelle un gouvernement participant n'aurait pas rempli les obligations imposées par le présent Accord est, sur la demande du gouvernement participant auteur de la plainte, déférée au Conseil, qui prend une décision en la matière ... ». Voir aussi l'Accord international sur l'étain de 1970, art. 42 et 43. Le libellé de ces textes a été interprété par KOVAR, p. 56, comme excluant la conciliation.

⁴ L'article XVIII des Statuts du F.M.I. stipule : « Toute question d'interprétation des dispositions du présent Accord qui s'élèverait entre un membre et le Fonds ou entre des membres sera soumise aux Administrateurs pour *décision* » (nos italiques). Voir aussi Statuts de la B.I.R.D., art. IX. Voir, sur l'origine de cette formule, *U.N. Monetary and Financial Conference*, Bretton Woods, Proceedings, vol. II, p. 428.

⁵ Voir *supra*, p. 63. Les articles XVIII des Statuts du F.M.I. et IX des Statuts de la B.I.R.D., s'ils sont utilisés pour régler des différends, ont avant tout pour but de conférer à ces organisations un pouvoir réglementaire.

⁶ J. S. FAWCETT, qui fut conseiller juridique du F.M.I., a pu dire, à propos de cette institution, que « consultation prevails over argument and the search for a common opinion over authoritative pronouncements ; resort to formal interpretations under Article XVIII has been made in only nine instances between 1946 and 1960 ». Voir FAWCETT, « The Place of Law », p. 329.

un obstacle au bon fonctionnement de l'organisation. La conciliation est particulièrement apte à réaliser ce but. Ce n'est donc qu'en dernier ressort que des mesures seront prises. Comme le fit remarquer le *panel* du G.A.T.T. chargé d'examiner la plainte de l'Uruguay, l'adoption de sanctions constitue toujours « un ultime recours »⁷. Le groupe de travail du G.A.T.T. chargé d'étudier une proposition scandinave tendant à assortir d'une note interprétative le paragraphe 2 de l'article XXIII de l'Accord général exprima la même idée lorsqu'il remarqua que les sanctions qui y sont prévues ne doivent être prises que lorsqu'elles apparaissent comme « le seul moyen, soit d'éviter de graves conséquences économiques au pays qui a vu annuler ou compromettre un avantage dont il bénéficiait, soit de rétablir la situation initiale », et que « l'intention dont s'inspire l'article XXIII, aussi bien que la pratique suivie jusqu'à présent par les Parties Contractantes pour l'application de cet article », était conforme au principe posé dans le projet de note interprétative, d'après lequel il est « souhaitable... de ne recourir aux mesures de rétorsion que lorsque toutes les autres possibilités auront été épuisées »⁸.

§ 1. Les modalités de la conciliation

I. *L'arrangement en cours de procédure*

Il arrive assez fréquemment que les Parties parviennent à un arrangement en cours de procédure. Ce fut le cas, par exemple, du différend survenu entre le Royaume-Uni et la Grèce au sujet du relèvement, par ce dernier pays, des droits d'importation applicables à certains produits. Le gouvernement du Royaume-Uni avait fait valoir que la décision n° 766, du 10 juillet 1952, prise par le gouvernement hellénique, était incompatible avec les obligations assumées par ce dernier en vertu de l'Accord général. Le sous-groupe des réclamations du G.A.T.T. se réunit donc pour examiner ce cas. En cours de procédure, le gouvernement hellénique reconnut que la mesure en question était contraire aux dispo-

⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 105.

⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Questions relatives à l'organisation et aux fonctions*, p. 281.

sitions de l'Accord général. Après avoir déclaré qu'elle avait un caractère exceptionnel et était destinée à faire face à des difficultés financières aiguës, il s'engagea à la rapporter. Le représentant du Royaume-Uni déclara reconnaître que le gouvernement grec s'était trouvé en présence de graves difficultés et fit savoir que son gouvernement considérerait la question comme réglée si les coefficients appliqués aux produits en question étaient ramenés aux niveaux convenus à la date suggérée par la délégation grecque⁹. Dans ce cas, les Parties Contractantes se contentèrent de prendre acte de l'engagement pris par le gouvernement hellénique de rapporter la mesure et l'invitèrent à leur faire rapport sur les dispositions prises pour donner effet à cet engagement¹⁰. Il en fut de même de la réclamation soumise au G.A.T.T. par les pays du Bénélux, selon laquelle l'Allemagne n'avait pas aligné les droits d'importation sur l'amidon des céréales et la fécule de pomme de terre sur les droits qu'ils pratiquaient. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne s'étant engagé à demander au gouvernement fédéral de proposer au Parlement certaines concessions tarifaires, cette offre fut jugée acceptable par les représentants des pays du Bénélux. Le *panel* prit acte de l'accord intervenu entre les délégations intéressées et releva qu'il n'avait pas à « présenter de recommandations formelles aux Parties Contractantes, la délégation allemande ayant été en mesure de faire une offre que les délégations des pays du Bénélux ont considérée comme constituant, pour le moment, un règlement satisfaisant de la question »¹¹.

II. La recommandation à l'issue de la procédure

Lorsqu'un arrangement n'est pas atteint en cours de procédure, la fonction de la conciliation consiste alors à adresser aux Parties intéressées une recommandation sur la manière dont le différend

⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Relèvement par la Grèce des droits d'importation applicables aux produits repris dans la liste XXV*, p. 55.

¹⁰ *Idem*, p. 23.

¹¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Droits appliqués par l'Allemagne à l'importation de l'amidon et de la fécule de pomme de terre*, p. 87. Le groupe de travail chargé d'examiner le problème des *Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni* n'eut pas non plus à adresser de recommandations. Il prit simplement note de la communication du représentant du Royaume-Uni, selon laquelle l'application de la surtaxe prendrait fin à une date indiquée. Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, p. 121.

pourrait être réglé. Le contenu de la recommandation varie naturellement en fonction de la nature du différend. Cependant, le plus souvent, au pays qui a pris des mesures contraires à ses obligations dans le but de sauvegarder tel ou tel secteur de son économie, l'organisation propose un autre remède, compatible avec ses engagements. Parfois, elle suggère une solution, ou les moyens d'y parvenir. Le groupe spécial institué par le G.A.T.T. pour examiner l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium* exprima fort bien quelle devait être la fonction de telles recommandations lorsqu'il dit qu'il avait adopté un texte qui, à son avis, « aiderait efficacement les gouvernements australien et chilien à trouver une solution satisfaisante » ¹².

Dans une affaire dont eurent à connaître les Parties Contractantes du G.A.T.T., les Etats-Unis avaient imposé des restrictions à l'importation d'un certain nombre de produits laitiers, en vertu de l'article 104 du « Defense Production Act » ¹³. Une telle mesure avait pour effet d'annuler et de compromettre les avantages et les concessions accordés par les Etats-Unis aux autres parties contractantes en vertu de l'Accord général, au sens de l'article XXIII, les restrictions dont il s'agissait constituant une infraction à l'article XI. Le *panel* proposa alors aux Etats-Unis de remédier à ses excédents agricoles par un moyen qui ne requerrait pas l'application de restrictions à l'importation ; il leur suggéra de « rechercher un système qui stimulerait la consommation par une baisse générale des prix au consommateur » ¹⁴. Sans méconnaître les difficultés que comporte la modification des contingents, le groupe de travail exhorta le gouvernement des Etats-Unis à examiner de très près s'il ne serait pas possible d'assouplir progressivement les contrôles.

¹² G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 204. Une formule analogue se retrouve dans le rapport rédigé par le groupe spécial créé par le G.A.T.T. pour examiner un différend né entre la France et l'Australie. Le groupe dit qu'il s'était « mis d'accord sur le texte d'une recommandation qui, à son avis, peut aider les gouvernements français et australien à régler de façon satisfaisante le problème soumis par l'Australie aux Parties Contractantes ». Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, *Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine*, p. 49. Voir aussi G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines*, p. 57.

¹³ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 16, *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*. Voir aussi G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 3 ; Suppl. n° 2, p. 29 ; Suppl. n° 3, p. 49 ; Suppl. n° 5, p. 149 ; Suppl. n° 6, p. 164 ; Suppl. n° 7, pp. 24 et 134.

¹⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 135.

Il remarqua qu'il suffirait de freiner quelque peu la production nationale et de stimuler légèrement la consommation pour accroître d'un fort pourcentage le volume des importations ¹⁵. De même, dans l'affaire du *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, le groupe de travail exposa les perspectives de suppression des restrictions qui subsistaient et les mesures qui pourraient être prises en vue de leur assouplissement progressif ¹⁶. Dans une autre affaire, un *panel* du G.A.T.T. devait examiner avec les représentants de la Suède et de l'Italie la réclamation de ce dernier pays, selon laquelle la réglementation « antidumping » en Suède n'était pas compatible avec les obligations découlant pour ce pays de l'Accord général ; son application compromettrait les avantages qui devaient en résulter pour l'Italie. Le comité spécial estima que, pour arriver à une conclusion nette au sujet de la différence éventuelle entre les prix italiens à l'exportation et les prix sur le marché italien, il y aurait lieu, pour les deux délégations, de s'efforcer d'élucider les faits servant à établir s'il y avait ou non dumping en l'espèce. A son avis, le meilleur moyen d'arriver à une entente sur ce point était que le gouvernement suédois envoyât en Italie un fonctionnaire compétent qui, de par ses fonctions, serait tenu d'observer le secret, et auquel le gouvernement italien pourrait garantir le libre accès à la comptabilité des exportateurs. Il ajouta que, si les deux Parties acceptaient cette procédure, il leur serait relativement facile de se mettre d'accord sur le prix que l'on peut considérer comme étant le prix normal des bas en Italie et de déterminer s'il y a dumping, au sens de l'article VI de l'Accord général ¹⁷. Dans l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, le groupe de travail devait examiner les mesures prises par le gouvernement australien, qui avaient eu pour résultat de renverser le rapport de concurrence existant entre deux engrais, le nitrate de sodium et le sulfate d'ammonium, et les conséquences dommageables qui s'ensuivaient pour le Chili. Il arriva à la conclusion que la question pourrait être réglée de façon satisfaisante si le gouvernement australien envisageait la possibilité de modifier les dispositions en vigueur, de façon à atteindre le but qu'il se propo-

¹⁵ *Idem*, p. 137.

¹⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, p. 47.

¹⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Droits « antidumping » en Suède*, p. 100.

sait, tout en donnant aux deux engrais des chances égales de concurrence sur le marché australien ¹⁸.

La pratique suivie par le F.M.I. se rapproche de celle du G.A.T.T. En cas de différend, les experts du Fonds commencent en général par examiner avec le pays en cause si tout ou partie des mesures contraires aux Statuts ne peuvent être abolies sans entraîner des dommages trop considérables pour son économie ou sans porter atteinte à sa balance des paiements. Bien qu'elles ne se déroulent pas toujours selon le même schéma, ces consultations comportent, en général, trois phases ¹⁹. Dans la première, les services du F.M.I. élaborent un document de base sur le pays intéressé. Celui-ci retrace son activité économique et contient parfois un questionnaire sur les problèmes à débattre. Le document est ensuite envoyé au pays en question. Le terrain étant ainsi préparé, s'ouvre la deuxième phase, avec l'envoi d'une mission d'experts du Fonds, qui va discuter avec les autorités nationales responsables les questions qui font l'objet du litige. Le F.M.I. rédige par la suite un rapport. Ce dernier, qui est transmis au membre intéressé, contient la solution proposée par le Fonds ²⁰.

Les recommandations adressées par les organisations internationales économiques aux Parties en litige sont de deux types.

A. Les recommandations « souples »

Dans les cas où le comportement de l'Etat en cause n'est pas jugé contraire à une disposition de l'accord ²¹, ou lorsque l'infraction n'est pas grave, la recommandation revêt un caractère très souple. Ainsi, dans le différend entre la Norvège et la République fédérale d'Allemagne, les Parties Contractantes recommandèrent simplement au gouvernement fédéral de « *rechercher les voies et les moyens de supprimer l'inégalité qui peut exister...* » ²². Dans l'affaire des Droits « *antidumping* » en Suède, les Parties Contractantes recommandèrent que le gouvernement suédois « *envisage le*

¹⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 211.

¹⁹ Voir CARREAU, p. 242.

²⁰ *Idem.*

²¹ Voir *supra*, pp. 34 et s.

²² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines*, p. 32 ; nos italiques.

moyen d'améliorer l'application du décret du 15 octobre 1954, de façon à réduire au minimum les retards et autres entraves qui gênent les exportations de bas nylons italiens à destination de la Suède » ²³. Dans ces cas, la conciliation a pour but de trouver une solution amiable au différend, sur la base de la proposition recommandée par l'organisation ou de toute autre manière satisfaisante pour les deux Etats en litige. Ainsi, le *panel* qui eut à examiner la plainte déposée par l'Uruguay invita les parties contractantes en cause à rendre compte, à une date déterminée, des mesures qu'elles auraient prises pour se conformer aux recommandations des Parties Contractantes « *ou de tout autre règlement satisfaisant qui serait intervenu...*, tel que l'octroi de concessions appropriées acceptables par l'Uruguay » ²⁴. Dans l'affaire des *Importations de pommes de terre au Canada*, les Parties Contractantes recommandèrent au gouvernement canadien de « supprimer l'imposition additionnelle ou d'apporter *tout autre ajustement satisfaisant* propre à remédier à l'atteinte portée aux avantages dont bénéficiaient les Etats-Unis » ²⁵. Il peut même arriver que l'organisation offre aux Parties le choix entre plusieurs solutions. Tel fut le cas, par exemple, lorsque, en 1960, la Norvège invoqua l'article 31 de la Convention de Stockholm et déposa une plainte contre le Royaume-Uni, auquel elle reprochait de ne pas appliquer le régime tarifaire de l'A.E.L.E. à certaines espèces de poissons congelés. Le comité d'enquête établi par le Conseil proposa, dans son rapport, différentes possibilités de résoudre le litige de façon satisfaisante ²⁶.

B. Les recommandations « catégoriques »

En revanche, lorsque l'organisation constate l'incompatibilité d'une mesure étatique avec certaines dispositions, c'est son retrait pur et simple qui est demandé. Chaque fois que le respect d'un

²³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 101 ; nos italiques. Dans l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, le groupe de travail arriva à la conclusion que « la question pourrait être réglée de façon satisfaisante si le gouvernement de l'Australie envisageait la possibilité de modifier les dispositions actuelles » (G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 211 ; nos italiques).

²⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, pp. 56 et 104-105 ; nos italiques.

²⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, pp. 55-56 ; nos italiques.

²⁶ Voir A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 29, *Régime tarifaire appliqué à certaines espèces de poisson congelé*, et *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 50.

texte est mis en cause, la tentative de conciliation demeure plus limitée. A l'égard d'un acte illicite, les formules utilisées sont plus catégoriques. C'est que la conciliation se déroule ici dans le cadre d'une organisation internationale.

§ 2. L'incidence de l'organisation sur la nature de la conciliation

I. La nécessité de parvenir à une solution compatible avec le régime de la convention

Lorsqu'elle intervient dans le cadre d'une organisation internationale, la conciliation revêt certains traits particuliers. Elle n'a plus pour but exclusif de mettre fin à un différend, mais aussi d'assurer le respect des normes sur lesquelles est échafaudée l'organisation. La conciliation se distingue donc de celle qui recherche la solution à des conflits bilatéraux d'intérêts. Son rôle n'est plus de trouver simplement une solution quelconque à un litige ; il est surtout de rechercher une solution, acceptable certes pour les Parties, mais fondée sur le respect de la convention. La préoccupation de règlement doit donc s'accompagner du souci d'assurer l'application du régime de la convention. La conciliation se situe ainsi dans l'action plus générale de l'organisation cherchant à promouvoir la réalisation de ses objectifs ²⁷.

II. Le souci d'éviter une aggravation du différend

Le cadre organique dans lequel naît le différend a une autre incidence sur les caractères de la conciliation. Dans les organisations internationales économiques, la conciliation n'est qu'une phase d'une procédure plus vaste de règlement ; sa fonction est donc aussi d'éviter que les mécanismes ultérieurs prévus pour le règlement du différend n'interviennent, car si leur intervention pourrait régler le différend, elle pourrait aussi avoir pour conséquence de l'aggraver et, donc, de compromettre le bon fonctionnement de l'organisation.

²⁷ Voir COT, p. 339 ; VALTICOS, « La Commission d'investigation », p. 447 et BASTID, p. 5.

Pour cette raison, dans sa recherche d'une solution amiable, l'organisation ne se contente en général pas d'adresser une seule recommandation. Le plus souvent, elle préfère les multiplier, avant d'en arriver à la solution extrême, celle de prendre des sanctions ²⁸. Lorsqu'une recommandation n'est pas observée, l'affaire fait habituellement l'objet de nouvelles tractations et recommandations à la session suivante de l'organisation, jusqu'au moment où l'Etat en faute décide de changer d'attitude. Il n'y a donc aucune limite quant au nombre de recommandations que l'organisation peut adresser. Celle-ci est libre de pousser la tentative de conciliation aussi loin qu'elle l'estime nécessaire, compte tenu des circonstances : elle est maîtresse de l'affaire. C'est ainsi que, lors de l'examen de la plainte déposée par l'Uruguay, les Parties Contractantes adressèrent à plusieurs reprises des recommandations aux Etats en cause. Lors de la 22^e session, le groupe spécial « consulta les pays intéressés pour voir dans quelle mesure ils pourraient mieux se conformer aux *recommandations déjà présentées* par les Parties Contractantes » ²⁹. De même, en 1949, un groupe de travail du G.A.T.T. eut à examiner le problème soulevé par l'imposition de certaines taxes par le gouvernement brésilien ³⁰. A la suite de cette consultation, le gouvernement brésilien s'était engagé à modifier sa législation. Pendant plusieurs sessions, les Parties Contractantes, compte tenu du fait que le Congrès brésilien n'avait pas encore voté le projet de loi visant à mettre la législation en question en harmonie avec les dispositions de l'article III de l'Accord général, demandèrent instamment au gouvernement de ce pays de prendre toutes les mesures nécessaires pour amender la législation en vigueur, de façon à la rendre conforme auxdites dispositions, et à faire rapport, le plus tôt possible, sur les mesures prises à cet égard ³¹. Ce n'est que le 30 novembre 1955, après avoir considéré que la question avait figuré à l'ordre du jour de huit sessions

²⁸ L'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Stockholm parle de « recommandations ».

²⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 46 ; nos italiques. Le rapport sur cette affaire poursuit en disant que, « au mois de juillet 1963, le groupe spécial a examiné les rapports présentés par les sept parties contractantes en cause et fait rapport sur ses conclusions concernant les progrès réalisés dans l'observation de ces *recommandations* (*idem*, p. 51 ; nos italiques).

³⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 196, *Taxes intérieures brésiliennes*.

³¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 2, p. 27.

successives des Parties Contractantes et que le Congrès brésilien n'avait toujours pas adopté le projet de loi tendant à mettre la législation en cause en harmonie avec l'article III de l'Accord général, que les Parties Contractantes proclamèrent finalement le droit des parties contractantes lésées de recourir aux dispositions de l'article XXIII, applicables en l'espèce, aussi longtemps que la législation discriminatoire à l'égard des produits importés, adoptée en 1947, demeurerait en vigueur ³².

Le contexte institutionnel dans lequel naissent les différends que nous examinons, la solidarité et l'étroite interdépendance des intérêts économiques en présence ont en outre pour conséquence qu'un Etat autre que celui mis en cause pourra également être le destinataire d'une recommandation. L'article 31, paragraphe 3, de la Convention instituant l'A.E.L.E. dit bien que le Conseil peut adresser des recommandations « à tout Etat membre ». Il est possible que l'organisation estime opportun d'adresser une recommandation non seulement à l'Etat fautif, mais à tout autre membre, qu'il soit ou non impliqué dans le différend, s'il s'avère qu'une action commune et coordonnée de plusieurs Etats est nécessaire pour parvenir à un règlement satisfaisant du différend. Dès lors que l'organisation est libre d'adresser des recommandations à plusieurs membres, il faut admettre que leur contenu ne sera pas forcément le même, mais pourra varier selon les destinataires. C'est la combinaison de mesures différentes prises par divers Etats qui sera dans certains cas nécessaire.

Enfin, le souci d'éviter une aggravation du différend ³³ a pour conséquence que, dans la plupart des organisations internationales économiques, même lorsque les circonstances sont suffisamment graves pour que, d'après les statuts, des sanctions soient prononcées, on évite d'y avoir recours, on temporise.

Dans un différend qui les opposait à la France, les Etats-Unis avaient invoqué la procédure de protection des avantages et des concessions. Ils demandaient que les Parties Contractantes veuillent bien examiner, conformément au paragraphe 2 de l'article XXIII de l'Accord général, les restrictions à l'importation appliquées par

³² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 4, p. 24.

³³ L'article XXIII, paragraphe 2, du G.A.T.T., par exemple, prévoit que l'Etat contre lequel des sanctions ont été prises peut, « dans un délai de soixante jours, ... notifier par écrit au Secrétaire exécutif des Parties Contractantes son intention de dénoncer l'Accord général ».

le gouvernement français aux produits pour lesquels la C.E.E. leur avait consenti des concessions tarifaires. Le *panel* fut d'avis que les avantages auxquels les Etats-Unis étaient en droit de prétendre étaient effectivement annulés ou compromis³⁴. Cependant, en adoptant le rapport que le *panel* avait établi, les Parties Contractantes, agissant conformément à l'article XXIII, paragraphe 2, de l'Accord général, recommandèrent au gouvernement des Etats-Unis de « *s'abstenir, pendant un délai raisonnable, d'exercer, en application des procédures prévues au paragraphe 2 de l'article XXIII, son droit de proposer la suspension de l'application d'obligations ou de concessions équivalentes* »³⁵.

De même, à leur sixième session, les Parties Contractantes constatèrent que les restrictions à l'importation de produits laitiers, maintenues par les Etats-Unis en vertu de l'article 104 du « Defense Production Act », étaient contraires aux dispositions de l'Accord général et, étant donné les circonstances, suffisamment graves pour que les parties contractantes lésées soient fondées à se prévaloir du paragraphe 2 de l'article XXIII. Toutefois, tout en reconnaissant qu'un grand nombre de parties contractantes subissaient un grave dommage, elles décidèrent, « sans préjudice des droits découlant, pour toute partie contractante, du paragraphe 2 de l'article XXIII, de ... conseiller aux parties contractantes intéressées, en raison de la volonté persistante du gouvernement des Etats-Unis de s'efforcer d'obtenir l'abrogation de l'article 104 du 'Defense Production Act...', et en raison de la priorité absolue et du caractère d'urgence qu'il a déclaré vouloir donner aux nouvelles mesures qu'il prendrait à cet effet, d'accorder au gouvernement des Etats-Unis un délai raisonnable, comme il l'a demandé, pour lui permettre de remédier à la situation par l'abrogation de cet article »³⁶. L'année suivante, les Parties Contractantes constatèrent avec regret que le gouvernement des Etats-Unis n'avait pas réussi dans ses efforts pour obtenir l'abrogation de la mesure incriminée et que les circonstances étaient toujours suffisamment graves pour justifier un recours au paragraphe 2 de l'article XXIII. Cependant, elles ne prirent

³⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 9, p. 96, *Restrictions à l'importation appliquées par la France*.

³⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 56 ; nos italiques.

³⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, p. 17.

encore aucune sanction ³⁷. Ce n'est que plus tard qu'elles proclamèrent le droit des parties contractantes lésées de recourir aux dispositions pertinentes de l'article XXIII, aussi longtemps que les restrictions américaines demeureraient en vigueur. Elles autorisèrent notamment le gouvernement des Pays-Bas à suspendre, à l'égard des Etats-Unis, l'application des obligations résultant pour lui de l'Accord général ³⁸.

Dans tous ces cas donc, alors que les circonstances étaient pourtant assez graves pour justifier l'adoption de mesures, afin de faire face à une situation née de la violation de l'Accord général, les Parties Contractantes recommandèrent de ne pas y avoir recours, dans l'espoir de parvenir à un arrangement amiable.

³⁷ Elles décidèrent, en revanche, de « recommander au gouvernement des Etats-Unis de prendre en considération les effets du maintien de ces mesures restrictives contrairement à l'Accord général et de poursuivre ses efforts pour obtenir l'abrogation de l'article 104 du 'Defense Production Act', seule solution satisfaisante de cette question » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 33 ; nos italiques).

³⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 34. De même, dans l'affaire de la *Taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France*, les Parties Contractantes étaient parvenues à la conclusion, lors de leur neuvième session, que « la mesure prise par le gouvernement français [le 17 janvier 1955] justifie un recours aux dispositions de l'article XXIII et que toute partie contractante dont le commerce subit un préjudice du fait de l'application de la taxe est fondée à invoquer les dispositions du paragraphe 2 dudit article et à demander aux Parties Contractantes d'être autorisée à prendre des mesures adéquates de compensation » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 28 ; nos italiques). Toutefois, bien que l'application de l'article XXIII, paragraphe 2, fût justifiée, elles prirent acte « de la déclaration par laquelle le gouvernement français s'est engagé à supprimer la taxe dès que possible » (*idem*). Elles recommandèrent alors au gouvernement français de « prendre les mesures nécessaires en vue d'atténuer la discrimination qui frappe actuellement le commerce des parties contractantes dont les exportations sont assujetties à cette taxe » (*idem*) et décidèrent « d'examiner à nouveau la question lors de la dixième session, compte tenu des progrès réalisés dans l'exécution des engagements susvisés du gouvernement français, ainsi que de la recommandation des Parties Contractantes » (*idem*). A la dixième session, après avoir examiné la situation relative à la taxe en question, les Parties Contractantes exprimèrent « leur déception que les progrès accomplis dans la voie de la réduction et de la suppression de la taxe n'aient été plus rapides et qu'aucune mesure n'ait été prise pour améliorer la situation des parties contractantes dont les exportations sont assujetties à la taxe » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 4, p. 23). Elles décidèrent toutefois de ne prendre encore aucune sanction. Elles se limitèrent à inviter le gouvernement français « à accélérer les mesures de réduction et de suppression de la taxe, ainsi que les mesures desintées à en atténuer les effets discriminatoires » (*idem*). Elles décidèrent en outre d'examiner à nouveau l'affaire à leur prochaine session. Ce n'est que deux ans plus tard, à la douzième session, qu'il fut finalement annoncé que la taxe avait été abolie le 10 août 1957. En conséquence, les Parties Contractantes considérèrent la question comme réglée.

SECTION II. LE CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DES SANCTIONS

Dans les organisations internationales économiques, les Etats observent le plus souvent les recommandations qui leur sont adressées. Ces dernières, en effet, prennent normalement en considération, dans leur formulation, la possibilité, pour le destinataire, de les suivre, compte tenu des circonstances et de sa situation économique. Il s'ensuit que, dans les cas où elles ne seraient pas observées, les organisations internationales économiques ont la possibilité de prononcer des sanctions à l'encontre de l'Etat récalcitrant. Si la sanction est la conséquence normale de l'inobservation d'une décision, on peut s'interroger sur son sens et sa fonction dans une procédure qui n'aboutit pas à un acte obligatoire. Une recommandation ne revêt en effet normalement pas un tel caractère. D'un point de vue juridique, la notion de « recommandation sanctionnée » apparaît comme intrinsèquement contradictoire³⁹. Une telle antinomie se révèle toutefois être seulement apparente. En effet, M. VIRALLY relève justement que « quant à l'Etat qui refuse d'appliquer une recommandation, il ne fait sans doute qu'exercer un droit qu'il s'était réservé ; il n'en doit pas moins être présumé en faute à l'égard de l'organisation, à moins qu'il justifie sa position par une argumentation de fait et de droit valable, acceptable par celle-ci. Présomption qui n'est pas sans conséquence, puisque l'Etat peut, dans certains cas, lorsque les raisons qu'il a invoquées pour rejeter la recommandation n'ont pas été acceptées, et bien que celle-ci ne fût pas obligatoire, tomber sous un mécanisme de sanctions »⁴⁰.

Ces réflexions sont particulièrement pertinentes en matière économique⁴¹, où l'insistance avec laquelle l'organisation peut revenir sur une affaire donnée, ou la rigueur des termes d'une recommandation, sont autant d'éléments qui, dans certains cas, du moins

³⁹ Voir, à ce propos, DETTER, p. 791 et KOVAR, p. 95. Ce phénomène se retrouve aussi dans d'autres organisations, telles que l'O.I.T. Voir VALTICOS, *Un système de contrôle international*, p. 360 et s. et W. C. JENKS, *The Prospects of International Adjudication*, London, Stevens, 1964, pp. 696-697.

⁴⁰ M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956 (vol. II), p. 88. Voir KOVAR, p. 96.

⁴¹ A propos de l'A.E.L.E., LAMBRINIDIS, *The Structure*, p. 216, parle justement des « principles of good faith and economic good neighbourliness » qui lui sont sous-jacents et affirme que le refus injustifié de suivre une recommandation « would constitute an outright challenge to the *affectio societatis* upon which the whole structure of the Association rests ».

dans l'intention de ses auteurs, l'apparentent à une décision. Si elle n'est pas impérative, la recommandation revêt donc dans les organisations internationales économiques un caractère qui n'est pas uniquement indicatif.

§ 1. Leur caractère discrétionnaire

Si la conciliation n'aboutit pas, ce n'est qu'exceptionnellement, et lorsque la situation, grave, le justifie, que des mesures sont prises. Les dispositions des accords économiques internationaux sont à cet égard toutes de nature permissive ⁴². Il appartient donc à l'organisation de décider de leur opportunité, selon les circonstances et selon son appréciation du cas. En procédant à une analyse de l'article XXIII, paragraphe 2, de l'Accord général, le groupe spécial du G.A.T.T. chargé d'examiner la plainte de l'Uruguay précisa bien qu'« alors qu'il y a lieu pour les Parties Contractantes de formuler une recommandation chaque fois que cela est possible, l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou d'obligations *peut* être prise par les Parties Contractantes dans des circonstances déterminées, *si elles le jugent opportun* » ⁴³.

⁴² G.A.T.T., art. XXIII, par. 2 : « .. Si elles [les Parties Contractantes] considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure, elles *pourront* autoriser une ou plusieurs parties contractantes à suspendre ... » ; Convention de Stockholm, art. 31, par. 4 : « Lorsqu'un Etat ne se conforme pas ... à une recommandation ..., le Conseil *peut* décider ... d'autoriser tout Etat membre à suspendre ... » ; voir aussi Statuts du F.M.I., art. IV, sect. 6 ; art. V, sect. 5 ; art. VI, sect. 1 et art. XV, sect. 2 ; Accord international sur le sucre de 1968, art. 58, alinéa 3 et art. 68, etc. (nos italiques).

⁴³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 102 ; nos italiques. Lorsque, dans le différend qui les opposait aux Etats-Unis à propos des restrictions américaines aux importations de produits laitiers, les Pays-Bas demandèrent à être relevés de leurs obligations à l'égard des Etats-Unis, le groupe de travail chargé de cette affaire avait reçu pour mission d'examiner « si la mesure que le gouvernement néerlandais se proposait de prendre était ..., *eu égard aux circonstances ..., de caractère approprié* » (G.A.T.T., I.B.D.D., suppl. n° 1, p. 67 ; nos italiques). En fait, des sanctions ne sont décidées que si l'infraction est grave ou si le préjudice subi par un Etat membre est important. Lorsqu'il examina la réclamation déposée par l'Uruguay, le *panel* affirma que, aux termes du paragraphe 2 de l'article XXIII, « les circonstances doivent être 'suffisamment graves' pour que la suspension [des concessions et avantages] puisse être autorisée » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 105).

I. *La nécessité de tolérer, en matière économique, des infractions temporaires*

Il est parfois nécessaire, en matière économique, de tolérer temporairement une infraction, si elle est à même de permettre le redressement de la situation économique d'un pays. Ainsi, lorsque, le 27 octobre 1964, le Royaume-Uni informa les Parties Contractantes que, afin de sauvegarder sa position financière extérieure et de redresser la situation de sa balance des paiements, il avait décidé, dans le cadre d'une politique plus générale tendant à remédier aux difficultés à court et à long terme de son économie, de percevoir, sans distinction de provenance, une taxe de quinze pour cent *ad valorem* sur toutes les importations, les Parties Contractantes tolérèrent cette mesure, « d'autant plus que l'importance de la solidité de l'économie britannique pour l'ensemble de la communauté internationale était pleinement reconnue » ⁴⁴.

Face à cette même mesure adoptée par le gouvernement britannique, l'A.E.L.E. réagit de manière analogue. Bien que la violation de la Convention de Stockholm fût flagrante, elle ne fut pas suivie de sanctions. Le Conseil se limita à surveiller la situation de très près et attira l'attention du Royaume-Uni sur les conséquences fâcheuses que la surtaxe pourrait avoir sur l'avenir de l'Association. Il exerça sur lui une pression morale, dans le but de le persuader à la supprimer. Il pouvait d'ailleurs difficilement agir autrement, puisque, comme le releva le délégué britannique, l'imposition de restrictions quantitatives à l'importation en vue de sauvegarder la balance des paiements, mesure expressément autorisée par l'article 19 de la Convention de Stockholm, aurait probablement eu des effets plus préjudiciables sur les échanges à l'intérieur de l'A.E.L.E. que ceux d'une surtaxe ⁴⁵. Dans ce cas, le Conseil pratiqua donc une politique du moindre mal.

II. *La prise en considération de la situation économique et conjoncturelle de l'Etat en infraction*

Il peut aussi arriver, en matière économique, que les Etats se voient contraints par les circonstances, et malgré eux, à ne pas

⁴⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, *Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni*, p. 124.

⁴⁵ Voir *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 159.

respecter intégralement leurs obligations conventionnelles. Lorsqu'un *panel* du G.A.T.T. examina l'affaire des restrictions à l'importation appliquées par l'Italie, le délégué italien fit valoir que « pour certains produits agricoles, la suppression de restrictions quantitatives présente de grandes difficultés, étant donné la gravité de la situation de l'agriculture italienne... », tandis que pour d'autres produits, c'était « la nécessité de protéger les industries de création récente » qui rendait difficile leur libération ⁴⁶.

Dans l'affaire de la *Taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France*, le gouvernement français fit savoir que « les dépenses de caractère exceptionnel qu'il doit assumer, ainsi que la rigueur des conditions climatiques de l'hiver 1955-1956, ont eu de graves répercussions sur l'économie française et qu'en conséquence de nouveaux progrès substantiels ne pourront être réalisés dans la voie de la réduction et de la suppression de la taxe de compensation avant que ces difficultés spéciales n'aient été atténuées » ⁴⁷.

De même, le comité de l'A.E.L.E. qui examina la question du *Système britannique du dépôt à l'importation* déclara dans son rapport que le maintien d'un tel système « pouvait se justifier par le fait que l'amélioration dans la balance des comptes du Royaume-Uni n'était peut-être pas encore fermement et complètement établie... » ⁴⁸.

Bien souvent, l'organisation devra donc prendre en considération la situation économique du pays et l'évolution de la conjoncture. Cette dernière peut parfois contraindre l'Etat en cause à adopter

⁴⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des Etats-Unis et de certaines autres parties contractantes*, p. 126. Voir aussi l'affaire des *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël*, où le représentant de l'Italie s'efforça de justifier les restrictions aux importations de brome et de ses dérivés en disant que « leur production avait été développée moyennant de gros investissements en Sardaigne et en Sicile, ce qui devait avoir pour résultat d'améliorer la situation économique de ces îles » ; quant au sulfate de potassium, le représentant de l'Italie expliqua que son pays, qui avait toujours été un gros importateur de ce produit, avait « récemment décidé d'en créer une industrie nationale dans des régions de fort chômage » et qu'il s'agissait « d'assurer à cette industrie naissante une protection suffisante » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, p. 141).

⁴⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 5, p. 28.

⁴⁸ A.E.L.E., dixième rapport annuel, p. 40 ; nos italiques.

certaines mesures illicites⁴⁹. Dans ces cas, si l'Etat est à même d'apporter des preuves convaincantes des raisons de telles violations, qui ne seront souvent que momentanées et rendues nécessaires par d'impérieuses raisons, l'organisation préférera en général ne pas prendre de sanctions. Ceci se vérifiera surtout si l'Etat promet de mettre un terme à son infraction dès que la situation économique se sera normalisée ou offre une compensation adéquate sous une autre forme à l'Etat lésé⁵⁰.

Dans la plupart des cas, lorsque les Etats se sentent en quelque sorte obligés par les circonstances à ne pas respecter intégralement leurs obligations conventionnelles, les organisations internationales économiques s'abstiennent d'appliquer les sanctions qui pourraient en découler, si elles estiment que l'Etat en cause ne refuse pas toute collaboration avec elles, fait preuve de bonne volonté et est disposé à revenir, aussitôt que possible, à un respect intégral de ses engagements.

III. *L'efficacité douteuse des sanctions dans le domaine économique*

L'organisation peut enfin être d'autant plus hésitante à prononcer des sanctions que leur efficacité est le plus souvent douteuse. Il en

⁴⁹ Dans l'affaire des *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, par exemple, le représentant de ce pays expliqua que, « malgré la réduction draconienne des superficies cultivées..., la production s'était considérablement développée ». Cela était dû « aux conditions atmosphériques favorables, aux progrès techniques et à une efficience accrue ». Il releva que les rendements plus élevés dans la production laitière étaient essentiellement imputables à « l'amélioration du cheptel et à l'abondance, ainsi qu'au bon charché relatif des produits destinés à son alimentation » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 136).

⁵⁰ Dans l'affaire susmentionnée des *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël*, le représentant de l'Italie insista sur « le caractère temporaire du régime actuel et sur le profond désir de son gouvernement de modifier les restrictions de l'Italie, afin de le rendre conforme aux dispositions de l'Accord général » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, pp. 139-140). De même, lors d'un différend qui opposa le Royaume-Uni à la Grèce, ce dernier pays reconnut que les mesures qu'il avait adoptées, incompatibles avec l'Accord général, revêtaient un caractère exceptionnel, pour faire face à des difficultés financières aiguës, et s'engagea à les rapporter (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Droits d'entrée imposés par la Grèce*, p. 55). Dans l'affaire des *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, le représentant de ce pays donna « l'assurance au groupe de travail que son gouvernement avait bien l'intention de mettre un terme aux restrictions, dès l'instant qu'elles ne seraient plus nécessaires pour la sauvegarde des programmes agricoles » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 4, p. 111). Il ajouta que « le gouvernement des Etats-Unis ne se désintéresse aucunement des conséquences que ces restrictions peuvent avoir sur le commerce d'autres pays » (*idem*).

est notamment ainsi lorsque les deux Etats impliqués dans le différend sont de force économique inégale. La puissance économique d'un pays industrialisé ne sera que rarement ébranlée par des mesures qui seraient prises contre lui. Ainsi, la suspension des obligations et des concessions à l'égard des Etats-Unis, autorisée par les Parties Contractantes pendant plusieurs années, ne les affecta apparemment que très peu, puisqu'elle ne les incita pas à modifier leur législation ⁵¹. L'effet de la sanction fut dans ce cas négligeable. Inversement, des sanctions adoptées à l'encontre d'un Etat économiquement faible, même fautif, pourraient avoir des conséquences désastreuses pour lui ⁵². La reconnaissance de ce fait a induit le G.A.T.T. à être très prudent avant de prendre des mesures à l'encontre de pays en voie de développement ⁵³ et à instituer une procédure plus adaptée à leur situation. Le mécanisme de l'article XXIII ne peut en effet fonctionner correctement qu'entre Etats d'une égale puissance économique. Dans le cas contraire, les mesures de rétorsion que les pays peu développés pourraient prendre à titre de sanction seraient inefficaces, en raison de la faiblesse économique de ces derniers. Reconnaisant l'inadaptation de cet article à la situation des pays pauvres, les Parties Contractantes en révisèrent les modalités d'application, par une Décision du 5 avril 1966 ⁵⁴. Celle-ci prévoit notamment que, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, la partie contractante à laquelle une recommandation aura été adressée est tenue de faire rapport aux

⁵¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, p. 34 ; voir aussi Suppl. n° 3, p. 49 ; Suppl. n° 4, p. 35 ; Suppl. n° 5, p. 29 ; Suppl. n° 6, p. 14 ; Suppl. n° 7, p. 24. De même, la France ne fut guère gênée par son irrecevabilité à utiliser les ressources du F.M.I. durant la période 1948-1955, en raison de l'aide américaine qu'elle recevait dans le cadre du plan Marshall. Voir, sur ce point, CARREAU, p. 247, qui ajoute que « de nos jours, l'aide monétaire et financière internationale s'étant considérablement développée sur une base bilatérale », au moyen des « swap agreements » entre instituts d'émission, « les sanctions économiques décidées par le F.M.I. peuvent fort bien rester inopérantes ».

⁵² Voir « Les pays en voie de développement au G.A.T.T. », *Actes de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement*, 1964, vol. V, p. 575 : « La pression qu'une mesure de rétorsion prise par un seul pays en voie de développement ferait peser sur un pays industriel serait minime (alors qu'en sens inverse, la pression qu'exercerait sur un pays en voie de développement une menace de rétorsion de la part d'un pays industriel serait peut-être irrésistible) ».

⁵³ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 186.

⁵⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 14, p. 19.

Parties Contractantes ou au Conseil sur les mesures qu'elle aura prises pour y donner suite⁵⁵. A ce stade, de nouvelles règles interviennent, en vue de l'exécution de la recommandation. S'il apparaît que l'auteur du préjudice ne s'est pas conformé à la recommandation, et si les circonstances sont suffisamment graves, en plus des mesures de rétorsion que la Partie lésée est autorisée à prendre, les Parties Contractantes ont également la possibilité de décider l'application de nouvelles sanctions coercitives, dont la nature n'est toutefois pas précisée dans le document susmentionné⁵⁶. Il faut en déduire que les Parties Contractantes ont toute latitude pour rechercher les sanctions appropriées. Les moyens de coercition se trouvent ainsi renforcés au profit des pays économiquement faibles.

De même, dans l'A.E.L.E., la situation particulière du Portugal, pays économiquement moins avantagé que ses partenaires, a toujours été l'objet d'une bienveillance et d'une compréhension particulières. Son niveau de développement économique, inférieur à celui des autres membres de l'Association, a été pris en considération déjà dans la Convention de Stockholm elle-même, qui prévoit, en son annexe G, des règles spéciales pour l'abolition des tarifs portugais sur certains produits. Dans la pratique, les règles de la Convention ont toujours été appliquées avec une grande souplesse à l'égard du Portugal⁵⁷. En 1961, ce pays concluait avec ses partenaires un *gentlemen's agreement*. Aux termes de cet accord, ceux-ci prenaient l'engagement de ne pas invoquer les dispositions de la Convention de Stockholm contre les mesures restrictives que le Portugal envisageait de prendre sur les importations de véhicules à moteur, dans le but de sauvegarder ses ressources en devises et de favoriser la fabrication de pièces détachées et le montage de véhicules sur son territoire⁵⁸. Quelques années plus tard, en 1966, le gouvernement portugais annonça son intention de renforcer la protection de ses industries du fer et de l'acier. Les mesures qu'il envisageait de prendre allaient à l'encontre des dispositions de la Convention de Stockholm. Toutefois, le groupe d'experts chargé d'examiner cette affaire parvint

⁵⁵ Décision susmentionnée, par. 8.

⁵⁶ *Idem*, par. 10.

⁵⁷ Voir SZOKOLOCZY-SYLLABA, p. 529.

⁵⁸ Voir *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 105.

à la conclusion que l'industrie portugaise ne pouvait faire face à la concurrence étrangère dans ce domaine que moyennant une protection accrue de sa production. Le Conseil accepta alors que le Portugal maintienne jusqu'à la fin de 1972 des restrictions, sous forme de contingents à l'importation pour un certain nombre de produits de l'industrie sidérurgique⁵⁹. Il consentit ainsi à une violation temporaire de la Convention, vu la situation particulière dans laquelle se trouvait l'économie portugaise.

§ 2. Leur rareté

Dans les organisations internationales économiques, les infractions ne sont donc pas automatiquement suivies de sanctions. Ces dernières ne sont même décidées que très rarement. Parmi les nombreuses affaires dont eut à connaître le G.A.T.T., celui-ci décida dans un seul cas de prendre des sanctions. Devant la persistance des Etats-Unis à vouloir maintenir des restrictions à l'importation de produits laitiers, les Parties Contractantes autorisèrent en 1952 les Pays-Bas à limiter les importations de farine de froment en provenance de ce pays⁶⁰. Dans d'autres cas, la question de l'application des sanctions fut envisagée, mais il ne fut pas nécessaire de les infliger effectivement. C'est ainsi que, dans l'affaire des *Restrictions à l'importation appliquées par la France*, les Parties Contractantes estimèrent qu'il n'était pas nécessaire que les Etats-Unis soient autorisés à suspendre à l'égard de la France certaines concessions ou certaines obligations découlant de l'Accord général⁶¹. Il en fut de même dans l'affaire du *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*. Les Parties Contractantes se limitèrent à faire peser la menace de l'application de sanctions à l'encontre des pays qui avaient appliqué des restrictions à l'importation sur des produits en provenance de l'Uruguay. Si les recommandations adressées à ces pays n'avaient pas été observées, l'Uruguay aurait été autorisé à suspendre à leur égard l'exécution

⁵⁹ Voir A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 35 ; neuvième rapport annuel, p. 33 ; *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 106. Voir aussi SZOKOLOCZY-SYLLABA, p. 529.

⁶⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, p. 34.

⁶¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 56.

d'obligations ou l'application de concessions ⁶². Cette menace suffit à déterminer les sept parties contractantes en cause à adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux recommandations des Parties Contractantes.

De même, dans toute l'histoire du F.M.I., une seule sanction a été infligée : il s'agit du retrait forcé de la Tchécoslovaquie, en 1954.

Quant à l'A.E.L.E., l'examen de la pratique montre que, dans les quatre cas où il a été formellement saisi d'une plainte, au titre de l'article 31, le Conseil n'a jamais autorisé l'Etat demandeur à prendre des mesures de rétorsion à l'égard d'un autre membre. Dans un cas particulier, celui des subventions à l'exportation de produits agricoles, il a même décidé à l'avance qu'il ne prendrait jamais de sanctions. L'article 24 de la Convention de Stockholm dispose que les Etats membres doivent éviter de porter atteinte aux intérêts de leurs partenaires en accordant des subventions qui auraient pour effet d'accroître le volume de leurs exportations de certains produits par rapport à celui enregistré au cours d'une période de référence récente (par. 1). Il ressort du paragraphe 2 de l'article 24 que cette disposition devait être complétée par des mesures ultérieures, puisque le Conseil était chargé d'établir, avant le 1er janvier 1962, des règles pour la suppression progressive des subventions à l'exportation préjudiciables aux Etats membres. Conformément à ce mandat, le Conseil établit alors la règle d'après laquelle « tout Etat membre qui juge, ou est persuadé, que les exportations subventionnées de son territoire d'un produit agricole donné sont préjudiciables à un autre Etat membre prendra les mesures appropriées pour éliminer le préjudice, soit par une abolition graduelle des exportations subventionnées ou des subventions à l'exportation, soit par tout autre moyen » ⁶³. Il disposa également qu'en cas de différend, tout Etat qui considérerait comme préjudiciables à ses intérêts les exportations subventionnées d'un produit agricole d'un autre membre pourrait en référer au Conseil. Ce dernier pourrait alors, à la suite d'un examen du cas litigieux, adresser des recommandations à l'Etat mis en cause, mais dans aucun cas les mesures

⁶² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, pp. 56-57 et Suppl. n° 13, pp. 36-38. Voir FLORY, p. 76.

⁶³ Voir *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 149.

de rétorsion prévues à l'article 31, paragraphe 4, ne seraient autorisées, même si l'Etat membre destinataire de la recommandation décidait de ne pas s'y conformer⁶⁴.

§ 3. Leur nature

Dans les organisations internationales économiques, les sanctions consistent presque toujours, sous des modalités diverses, à priver l'Etat fautif des avantages qui découlent pour lui de sa qualité d'Etat membre. Dans le G.A.T.T. et l'A.E.L.E., les autres Etats peuvent suspendre à l'égard de l'Etat en infraction l'application de toute concession ou autre obligation. Au F.M.I., il peut être déclaré irrecevable à utiliser les ressources du Fonds⁶⁵ ; dans les cas graves, il peut faire l'objet d'une expulsion⁶⁶. L'article 58 de l'Accord international sur le sucre de 1968 prévoit que le Conseil peut priver l'Etat récalcitrant de son droit de vote, suspendre d'autres droits du membre en question, notamment son éligibilité à une fonction officielle ; si l'infraction entrave gravement le fonctionnement de l'Accord, le membre peut être exclu de l'organisation, conformément à l'article 68.

Les mesures prises dans le cadre des organisations internationales économiques ne revêtent jamais un caractère punitif⁶⁷, mais visent à obtenir le retrait de l'acte incriminé et, dans certains cas, à rétablir l'équilibre des intérêts économiques en présence, rompu par le comportement illicite d'un Etat.

L'absence de caractère punitif des sanctions ressort de plusieurs constatations.

D'abord, dans une organisation comme le G.A.T.T., par exemple, des mesures de rétorsion peuvent être prises à l'encontre d'un Etat qui causerait un dommage à un autre Etat, indépendamment

⁶⁴ *Idem*, p. 150.

⁶⁵ Statuts du F.M.I., art. IV, sect. 6 : « Si, malgré l'opposition du Fonds ..., un membre modifie la parité de sa monnaie, ce membre sera privé de l'usage des ressources du Fonds ... » ; voir aussi art. V, sect. 5 et art. XV, sect. 2 a) : « Si un membre manque à l'une des obligations auxquelles il s'est engagé par le présent Accord, le Fonds pourra le déclarer irrecevable à utiliser les ressources du Fonds ».

⁶⁶ Statuts du F.M.I., art. XV, sect. 2 b).

⁶⁷ JACKSON, *World Trade*, p. 184, a dit que « one of the basic objectives of any dispute procedure in G.A.T.T. has been the effective resolution of the dispute rather than 'punishment' or imposing a 'sanction' ».

de toute violation de l'Accord général. Ce fait souligne combien de telles mesures visent essentiellement à protéger l'Etat lésé ⁶⁸. De même, dans l'A.E.L.E., la victime peut être autorisée à suspendre ses obligations à l'égard d'un Etat non seulement lorsque ce dernier ne se conforme pas à une recommandation, mais aussi lorsqu'il ne peut pas s'y conformer ⁶⁹.

Ensuite, les sanctions ne sont en général prononcées qu'à la demande de la victime. Ainsi, dans le différend qui opposa le Chili à l'Australie, le *panel* du G.A.T.T. observa que, « puisque le Chili n'a pas demandé à être relevé de ses obligations », il était inutile qu'il « examinât si les dispositions susmentionnées [de l'article XXIII, paragraphe 2] sont applicables en l'espèce » ⁷⁰.

Enfin, la sanction doit être strictement équivalente au dommage subi. Dans l'affaire des *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique*, les Pays-Bas demandaient à être autorisés à suspendre à l'égard des Etats-Unis l'application de leurs obligations résultant de l'Accord général dans la mesure nécessaire pour leur permettre d'imposer, pendant l'année civile 1953, une limite maximum de 57.000 tonnes métriques aux importations de farine de froment en provenance des Etats-Unis. Un groupe de travail fut chargé par les Parties Contractantes d'examiner « si la mesure envisagée par le gouvernement des Pays-Bas était indiquée, du point de vue de son *équivalence* avec les avantages découlant de l'Accord pour les Pays-Bas et qui se trouvaient compromis du fait des restrictions instituées par les Etats-Unis » ⁷¹. Le groupe de travail estima que, pour déterminer si la mesure que le gouvernement néerlandais se proposait de prendre était indiquée, il importait d'examiner « si la restriction quantitative envisagée par le gouvernement des Pays-Bas restait dans des limites raisonnables, *eu égard au préjudice subi* » ⁷². Il recommanda d'ailleurs une mesure d'un ordre d'importance quelque peu différent de celui envisagé par les Pays-Bas.

⁶⁸ Il est intéressant à ce propos de noter que l'article XXIII de l'Accord général s'intitule « *Protection des concessions et des avantages* » (nos italiques).

⁶⁹ Voir Convention de Stockholm, art. 31, par. 4.

⁷⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, pp. 210-211.

⁷¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 67 ; nos italiques.

⁷² *Idem*, p. 68 ; nos italiques.

§ 4. Leur but

I. Obtenir le retrait de l'acte incriminé

La première fonction des sanctions consiste à contraindre l'Etat récalcitrant à mettre un terme à la mesure jugée incompatible avec ses obligations. Le *panel* chargé d'examiner l'affaire des *Restrictions à l'importation appliquées par la France* précisa bien que, lorsque des sanctions sont prises, « leur objet primordial doit être d'obtenir la suppression des mesures qui sont incompatibles avec l'Accord général »⁷³. Le groupe de travail du G.A.T.T. chargé de l'étude des questions relatives à l'organisation et aux fonctions dut examiner une proposition scandinave de note interprétative du paragraphe 2 de l'article XXIII. Celle-ci disait en substance que l'action engagée par les Parties Contractantes au titre de l'article XXIII, paragraphe 2, devait avoir pour but de maintenir, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, un niveau général de concessions qui ne soit pas moins favorable pour le commerce que celui de la situation initiale. Le groupe de travail fut au contraire d'avis que « la possibilité d'autoriser une ou plusieurs parties contractantes à prendre des mesures de rétorsion appropriées est limitée aux cas où le problème *n'a pu être résolu par le retrait des mesures causant le préjudice*, la substitution d'autres concessions et toute autre mesure appropriée »⁷⁴. Le groupe de travail fit notamment remarquer que « l'on ne se conformerait ni au but, ni à l'esprit de l'article XXIII en admettant [comme le faisait la proposition scandinave] que l'octroi d'une compensation appropriée et le retrait d'une mesure incompatible avec l'Accord constituent deux solutions pleinement équivalentes et satisfaisantes ». De l'avis du groupe de travail, si les Parties Contractantes, saisies d'une réclamation formulée au titre de l'article XXIII, décidaient que certaines mesures sont incompatibles avec les dispositions de l'Accord, « le but à atteindre en premier lieu devrait être d'en obtenir le retrait. Il conviendrait de ne recourir à l'autre solution, consistant à octroyer une compensation pour le préjudice subi, que si la suppression immédiate de ces mesures était impossible, et cela seulement à titre de solution temporaire, dans l'attente de leur retrait »⁷⁵.

⁷³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 9, p. 96. Voir aussi Suppl. n° 11, p. 97.

⁷⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 281 ; nos italiques.

⁷⁵ *Idem*, pp. 281-282.

II. Rétablir l'équilibre des intérêts économiques en présence

Lorsqu'elle ne parvient pas à contraindre l'Etat fautif à se conformer à ses obligations et à supprimer les mesures jugées incompatibles avec les engagements qu'il a assumés, la sanction acquiert alors, dans certaines organisations, une fonction compensatrice, au profit de l'Etat lésé, puisque ce dernier peut se voir autorisé à suspendre l'exécution de ses obligations conventionnelles à l'égard de l'Etat récalcitrant. C'est notamment le cas au G.A.T.T. et à l'A.E.L.E.⁷⁶, où les mesures visent à offrir une compensation à l'Etat lésé pour le dommage qu'il a subi. Dans l'affaire de la *Taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France*, les Parties Contractantes, après avoir conclu que la mesure prise par le gouvernement français justifiait un recours aux dispositions de l'article XXIII, affirmèrent que toute partie contractante dont le commerce subissait un préjudice du fait de l'application de la taxe était fondée à « invoquer les dispositions du paragraphe 2 dudit article et à demander aux Parties Contractantes d'être autorisée à prendre des mesures adéquates de compensation »⁷⁷.

L'autorisation de suspendre des concessions constitue dans ce cas l'expression de la réaction collective de tous les membres de l'organisation, condamnant le pays en faute. Logiquement, ceux-ci tendent à l'exclure des avantages commerciaux qui découlent de son appartenance à l'organisation. Etant un système de droits et d'obligations réciproques de nature contractuelle, les organisations internationales économiques établissent un réseau serré de liens entre leurs membres. Les sanctions ont alors pour but de sauvegarder une telle réciprocité. Si un Etat ne remplit pas ses obligations selon la convention, il ne peut pas prétendre tirer profit des avantages qu'elle offre (*non adimpleti contractus*) : ceux-ci seront réduits dans une mesure proportionnelle à l'ampleur du dommage causé. Un des aspects originaux des organisations internationales économiques consiste dans le fait qu'elles exercent un pouvoir de

⁷⁶ Voir aussi la Charte de La Havane, art. 95, par. 3.

⁷⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 28 ; nos italiques. Dans l'affaire du *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, le groupe spécial eut encore l'occasion d'affirmer que la disposition de l'article XXIII, paragraphe 2, était « relative à la compensation » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 102 ; nos italiques).

contrainte sur les Etats non à l'aide de moyens juridiques traditionnels, mais grâce à des moyens nouveaux. Un Etat qui ne respecte pas les termes d'un accord s'expose, par le jeu des forces économiques, à toute une série de difficultés ; les avantages auxquels il a droit lui sont retirés. Si l'on tire souvent argument du caractère peu développé des sanctions en droit international, et de leur inefficacité, pour le qualifier de primitif, on pourrait bien rétorquer qu'un signe de progrès et de maturité, dans n'importe quelle société, consiste dans la substitution de la sanction juridique, aboutissant à l'utilisation de la force, par la sanction naturelle, qui repose sur le principe de la coopération et aboutit à priver l'Etat fautif des avantages que procure cette dernière ⁷⁸. C'est ce type de sanction que connaît le droit international économique.

La fonction compensatrice est toutefois secondaire. Le but principal des sanctions, comme nous l'avons déjà relevé, consiste à inciter l'Etat fautif à se conformer à ses obligations. On peut en voir la preuve dans le fait que, dans les organisations internationales économiques, on se contente en général de mesures *ex nunc* ⁷⁹. La sanction ne dure qu'aussi longtemps que dure l'infraction. Ce que l'on veut obtenir, c'est un retour à la situation de droit ⁸⁰. Une fois ce résultat atteint, on ne demande guère la réparation de dommages éventuels. Le contentieux économique international est tourné vers l'avenir. Son objectif est moins d'établir la responsabilité d'un Etat, et d'évaluer le montant du préjudice, que d'écarter un obstacle au bon fonctionnement de l'organisation. Dans cette perspective, le contentieux de l'indemnité passe à l'arrière-plan.

CONCLUSION

Les pouvoirs dont sont investis les organes chargés du règlement des différends doivent être adaptés au but de la procédure. Face à un différend, le rôle des organisations internationales économiques est moins de dire qui a tort et qui a raison que de trouver un *modus vivendi*. La conciliation assume dès lors dans les organisations internationales économiques un rôle prépondérant. La

⁷⁸ Voir W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens, 1964, p. 88.

⁷⁹ Voir BINDSCHEDLER, pp. 505-506.

⁸⁰ L'article 44, chiffre 3 a), de l'Accord international sur le café de 1968, qui utilise l'expression « redresser la situation », est caractéristique à cet égard.

décision passe à l'arrière-plan, au profit de la recommandation, qui devient la voie normale de solution des litiges. Le plus souvent, celle-ci est rédigée de manière assez souple, pour tenir compte de la situation économique et conjoncturelle des Etats et ne pas froisser leur susceptibilité.

Cependant, le cadre organique et institutionnel dans lequel naissent les différends a pour conséquence que, si elle doit s'efforcer de parvenir à un arrangement, la procédure doit aussi prendre en considération les droits des Etats membres qui seraient lésés et veiller au respect des normes qui sont à la base de la vie de l'organisation. Pour cette raison, d'une part, le compromis doit être compatible avec les textes, d'autre part, la compétence d'adresser des recommandations est le plus souvent assortie de celle de prononcer des sanctions. Toutefois, ces dernières ne sont prises qu'en cas d'impérieuse nécessité. D'ailleurs, le respect du droit international économique repose beaucoup plus sur la pression psychologique⁸¹ et économique que sur la sanction proprement dite. La véritable sanction de la violation d'un accord international économique réside dans la non-participation⁸².

Ainsi, dans les organisations internationales économiques, les procédures revêtent un caractère intermédiaire, qui constitue une transition entre la conciliation pure et le règlement par voie de décision. Une gamme aussi étendue et aussi souple de possibilités d'intervention doit permettre à l'organisation d'agir avec prudence et avec doigté dans une matière qui touche d'aussi près les intérêts vitaux des Etats, mais aussi de réagir énergiquement si cela s'avère nécessaire. En bref, elle lui donne la possibilité de pratiquer une politique réaliste et pragmatique, la politique du moindre mal. Une instance judiciaire, dont les compétences et les pouvoirs sont définis par les principes généraux du droit relatifs au procès international, ne saurait guère s'acquitter aussi bien d'une tâche si délicate.

⁸¹ A propos du G.A.T.T., JACKSON, *World Trade*, p. 176, dit que « when [the recommendation is] not taken, the matter is usually put on the agenda of subsequent sessions of the Contracting Parties for some collective 'finger pointing' at each session until the offense is rectified » (nos italiques). De même, le F.M.I. peut décider d'établir et de publier un rapport sur « les conditions monétaires ou économiques et leur évolution » prévalant chez l'un de ses membres, si elles tendent « directement à produire un déséquilibre sérieux dans la balance internationale des paiements des membres » (art. XII, sect. 8). Voir CARREAU, p. 246.

⁸² Voir FRIEDMANN, p. 88 et WEIL, p. 9.

TROISIÈME PARTIE

LA « JURIDICTIONNALISATION » DES PROCÉDURES DIPLOMATIQUES

Dans les organisations internationales de coopération économique, le règlement des différends est confié à des organes dont la fonction principale n'est pas de régler des différends. Composés de représentants d'Etats, ces organes ont en effet avant tout pour tâche d'assurer la gestion d'un accord international.

L'attribution de fonctions contentieuses à des organes politiques ne va pas sans soulever de nombreuses objections. En effet, tout en reconnaissant que, s'agissant de questions économiques délicates, qui peuvent affecter parfois de très près la vie des Etats, il est préférable de s'en tenir à des solutions souples, de caractère transactionnel, plutôt que de recourir à un organe juridictionnel, dont les techniques peuvent paraître peu adéquates, on ne peut manquer de relever le paradoxe que constitue l'attribution de fonctions quasi-judiciaires à des organes politiques non spécialisés¹. Car, comme nous l'avons relevé, ces organes ne se limitent pas à proposer des solutions acceptables pour les Parties, ce qui est le propre du règlement diplomatique. Chargés de veiller à l'observation des engagements conventionnels assumés par les Etats membres et de garantir le respect des textes qui sont à la base de la vie de l'organisation, ils sont aussi habilités à prendre des décisions obligatoires, voire à prononcer des sanctions. Dans ces conditions, les procédures en vigueur ne peuvent manquer de soulever certains problèmes : composition de l'organe, vote pondéré, respect du principe *nemo iudex in re sua*, séparation des pouvoirs, impartialité².

Un premier problème est constitué par l'organe lui-même, composé de représentants d'Etats. Sans s'attarder sur ce point, on relèvera que ceux-ci reçoivent normalement des instructions de leur gouvernement. Dès lors, au moment de voter, ils prendront

¹ A propos de l'Accord international sur le blé, FISCHER, « Le mode de règlement », p. 208, a écrit qu'« il peut sembler curieux de confier des fonctions quasi-judiciaires à des organes au sein desquels la majorité des voix est attribuée aux Etats économiquement les plus forts et les plus importants ». Voir aussi MANKIEWICZ, p.384.

² BINDSCHIEDLER, p. 482, relève très justement que ces procédures impliquent « une dérogation à la séparation des pouvoirs qui ne laisse pas de soulever parfois certains problèmes, la condition d'impartialité nécessaire à l'application du droit n'étant pas réalisée ».

en considération les intérêts de leur pays³. La condition d'impartialité fait donc défaut.

Un deuxième problème est constitué, dans plusieurs organisations⁴, par la pratique du vote pondéré. S'il présente l'avantage de proportionner les voix aux intérêts en présence, et s'il peut paraître logique, à certains égards, que les Etats dont les intérêts sont les plus importants puissent exercer une influence prépondérante lors des décisions, le vote pondéré présente toutefois des inconvénients évidents lorsque la décision s'inscrit dans le cadre d'une procédure contentieuse. Les plus importants d'entre eux ont été soulignés par le délégué britannique à la conférence chargée de renégocier, en 1953, l'Accord international sur le blé de 1949, parvenu à échéance⁵. Peut-être parce qu'il avait été victime, dans un différend qui l'opposait aux pays exportateurs de blé⁶, du système du vote pondéré, le Royaume-Uni était venu à la conférence décidé à obtenir une révision complète de l'article XIX de l'Accord de 1949, relatif au règlement des différends. Le représentant britannique prétendait que le système en vigueur était insatisfaisant pour plusieurs raisons. En premier lieu, disait-il, une minorité de membres détenant un grand nombre de voix est à même d'imposer sa volonté à la majorité ; en l'occurrence, le groupe des pays exportateurs, au nombre de quatre, et le groupe des pays importateurs, au nombre de quarante-deux, détenant chacun un total de mille voix, cinq Etats sur un total de quarante-six pouvaient l'emporter lors d'un vote. Deuxièmement, bien que détenant un nombre égal de voix, les pays exportateurs étaient de loin moins nombreux que les pays importateurs ; ils se trouvaient par là être tactiquement avantagés. En effet, poursuivait le délégué britannique, de par l'intérêt qu'ils portent aux questions débattues aux réunions du Conseil, ils y assistent pour ainsi dire toujours ; il est en revanche plus difficile d'obtenir des quarante-deux pays importateurs qu'ils prennent part à toutes les délibérations, vu l'intérêt limité que certains d'entre eux portent à ces questions. Enfin, même si cet inconvénient pouvait être pallié au moyen du

³ Voir, en ce qui concerne les organisations financières, HEXNER, « Interpretation », p. 369 et CARREAU, p. 99.

⁴ Notamment dans les organisations financières et dans les organisations sur les produits de base.

⁵ Voir METZGER, « Settlement of International Disputes », p. 411.

⁶ Voir plus loin, p. 172.

vote par procuration, le groupe des pays importateurs continuerait à demeurer dans une position tactiquement désavantageuse, car il est beaucoup plus difficile d'obtenir l'unanimité de quarante-deux Etats que de quatre seulement.

Un troisième problème, qui n'a pas manqué d'attirer l'attention des auteurs qui ont étudié ces procédures, est constitué par le respect de la règle *nemo iudex in re sua*⁷. La plupart d'entre eux rappellent à ce propos l'avis consultatif de la C.P.J.I. sur l'interprétation de l'Article 3, paragraphe 2, du *Traité de Lausanne*⁸. Dans cet avis, la C.P.J.I. réaffirma « la règle bien connue, d'après laquelle nul ne peut être juge en sa propre cause »⁹. Certains auteurs en sont venus à se poser la question de savoir si ce principe constitue une norme impérative de droit international¹⁰. Sans vouloir trancher ce dernier point, on peut se demander si le principe en question se trouve mis en cause dans les procédures en vigueur dans bon nombre d'organisations internationales économiques. Dans l'affaire susmentionnée, la question n'était pas de savoir si le Conseil de la Société des Nations était juge en sa propre cause, mais si la Turquie l'était. Or, comme nous aurons l'occasion de le voir, lorsque l'un seulement des deux Etats en cause se trouve être représenté au sein de l'organe chargé de régler le litige, certaines organisations internationales économiques prévoient que cet Etat doit se récuser ; d'autres connaissent un système semblable à celui du juge *ad hoc*. Le principe *nemo iudex* ne se trouve donc nullement mis en cause lorsque le différend oppose deux Etats membres : l'organisation apparaît dans ce cas comme un tiers impartial non impliqué dans le différend. Il l'est, en revanche, lorsque ce dernier oppose un Etat à l'organisation

⁷ Voir, p. ex., CARREAU, p. 102 ; HEXNER, « Interpretation », p. 367 et « Die Rechtsnatur », p. 77 ; SEIDL-HOHENVELDERN, « Grenzen », p. 51 et « Arbitration », p. 324 ; F. A. MANN, « The 'Interpretation' of the Constitutions of International Financial Organizations », *B.Y.I.L.*, 1968-1969 (vol. XLIII), p. 1 ; BINDSCHEDLER, p. 484.

⁸ C.P.J.I., Série B, n° 12.

⁹ *Idem*, p. 32.

¹⁰ HEXNER, « Interpretation », pp. 368-369, pense que le principe *nemo iudex in re sua* ne saurait faire partie du *jus cogens*. Pour CARREAU, p. 102, note 5, un point de vue contraire semble en revanche plus justifié, « ce principe fondamental de procédure se retrouvant dans tous les systèmes de droit de façon à garantir les droits de la défense et assurer l'impartialité de l'organe judiciaire ».

elle-même¹¹. Le problème naît ici du fait que celle-ci est très souvent investie de pouvoirs à la fois réglementaires, exécutifs et quasi-judiciaires. L'article IX des Statuts du F.M.I. est relatif aux privilèges et immunités de cette organisation. La section 7 de cette disposition statue que, en vue de lui permettre de s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées, « les communications officielles du Fonds seront traitées par chaque membre de la même manière que les communications officielles des autres membres ». Voulant obtenir une réduction de tarif, le F.M.I. entra en conflit avec la « All America Cables and Radio Inc. and other Cables Company ». Le tribunal américain chargé de connaître de cette affaire déclara qu'il se considérerait lié par l'interprétation que le F.M.I. donnerait de l'article IX, section 7. A la demande de l'Administrateur des Etats-Unis, celui-ci interpréta alors, le 20 février 1950, la disposition en question de manière extensive, afin de renforcer sa position¹². Dans ce cas, le F.M.I. a été à la fois juge et partie, puisque c'est lui qui, indirectement, a tranché le différend dans lequel il était impliqué, en donnant sa propre interprétation de la règle controversée.

Les procédures de règlement des différends en vigueur dans les organisations internationales de coopération économique présentent donc, comme nous venons de le voir, certains inconvénients et peuvent exposer les Etats membres à certains risques qu'ils ne courraient pas si elles étaient de type judiciaire. La différence de puissance économique entre membres d'une organisation déterminée, différence en quelque sorte institutionnalisée par le système du vote pondéré, peut jouer au détriment des Etats économiquement faibles, et du droit.

Ces risques, toutefois, sont plus virtuels que réels. Il serait en effet erroné de croire que les décisions prises par les organisations internationales économiques dans le but de mettre fin à un différend sont arbitraires, ou font bon marché de considérations juridiques, simplement parce que les organes qui les adoptent sont des organes politiques et que les différends sont de nature écono-

¹¹ Voir *supra*, p. 13.

¹² Décision n° 534-3. Voir *Selected Decisions*, p. 110. Voir, sur cette affaire, GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1954, pp. 263 et 266 et *The Fund Agreement in the Courts*, Washington, 1962, pp. 55-59 ; SEIDL-HOHENVELDERN, « Arbitration », p. 324 et « Grenzen », p. 51 ; HEXNER, « Interpretation », p. 367 et s.

mique. Bien au contraire, l'examen de la pratique laisse apparaître que les arguments juridiques sont pris en considération ¹³.

En ce qui concerne le vote pondéré, dans la plupart des organisations internationales économiques qui le connaissent, le meilleur remède aux inconvénients qu'il présente a consisté à ne pas voter. Dans toute l'histoire du F.M.I., un grand nombre de décisions ont été prises ; ce n'est qu'en de très rares occasions que ses organes ont procédé à des votes. La plupart des interprétations du Fonds ont été rendues en dehors du cadre de l'article XVIII ¹⁴. La pratique suivie par ces organisations consiste à essayer d'obtenir l'accord du plus grand nombre possible d'Etats membres et à n'adopter des décisions que si elles ne se heurtent pas à une opposition déclarée de certains d'entre eux. Au recours au vote, elles ont opposé en pratique la politique du consensus ¹⁵. La transaction est toujours préférée à la décision. Lorsqu'on y a recours, la fonction du vote est moins de permettre aux organes dirigeants de prendre une décision que de dégager le sens général d'une réunion ¹⁶. Le vote n'a plus alors qu'une valeur indicative. L'éven-

¹³ Voir, p. ex., la façon dont sont rédigés les rapports des *panels* du G.A.T.T. A propos du F.M.I., CARREAU, p. 100, a écrit que celui-ci fait un usage fréquent des travaux préparatoires et notamment des « *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference* », qui contiennent l'essentiel des discussions qui eurent lieu à Bretton Woods en 1944. Il ajoute qu'en raison du caractère encore peu développé du droit monétaire international, le Fonds a fait largement appel aux techniques du droit privé et du droit comparé pour élucider ses Statuts. Voir aussi FAWCETT, « *The Place of Law* », pp. 327 et 331, où cet auteur dit que « *consultation does not exclude law and legal arguments : on the contrary, they play a major part, where the interpretation of provisions of the Fund Agreement or its application to unusual cases are in issue, and have often taken the form of extensive and detailed papers prepared by the legal Department* ».

¹⁴ Voir GOLD, « *The Interpretation* », *I.C.L.Q.*, 1967, p. 290 et CARREAU, p. 97.

¹⁵ Voir CARREAU, p. 97. Aux arguments invoqués par le délégué britannique contre le vote pondéré, lors de la Conférence internationale sur le blé de 1953, le représentant des Etats-Unis répondit que ce serait méconnaître la réalité des relations économiques internationales entre nations membres d'une même organisation que de croire que cette dernière pourrait fonctionner correctement et atteindre ses objectifs si certains Etats imposaient toujours leur volonté à d'autres ; dans ces conditions, ceux-ci ne tarderaient pas à quitter l'organisation. On ne peut en effet s'attendre, poursuivait-il, à ce qu'un Etat ou un groupe d'Etats acceptent d'être battus lors d'un vote, sans raison suffisante. Voir, sur ce point, METZGER, « *Settlement of International Disputes* », p. 414.

¹⁶ « *Will ascertain the sense of the meeting* » (Section II des « *By-Laws* » et « *Rule C* » des « *Rules and Regulations* » du F.M.I.). Voir CARREAU, p. 97.

tualité, entrevue, d'un vote négatif de la part d'une minorité de membres ne va pas conduire à une prise de décision par la majorité. Elle sera au contraire le point de départ d'efforts renouvelés, en vue de parvenir à une solution concertée ¹⁷.

Si la pratique des organisations internationales économiques a largement contribué à atténuer les inconvénients des procédures contentieuses en vigueur, il existe déjà dans les textes un certain nombre d'institutions spécifiques destinées à les limiter. Il s'agit, d'une part, des commissions d'enquête et de conciliation (Chap. VI) ; d'autre part, de la possibilité, pour les Etats qui n'ont pas de délégué auprès de l'organe chargé de régler le différend, de s'y faire représenter, ainsi que des voies de recours qui sont ouvertes aux Etats membres (Chap. VII). Ces institutions ont pour effet de conférer aux procédures un aspect juridictionnel.

¹⁷ FAWCETT, « The Place of Law », p. 329, a écrit que « it is because the work of the Executive Board is largely a process of consultation that possible abuse or denial of rights . . . is avoided ».

CHAPITRE VI

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONCILIATION

SECTION I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Une des solutions adoptées dans la plupart des organisations internationales économiques pour éviter que l'on fasse par trop fi de considérations juridiques dans la procédure de règlement des différends consiste à faire intervenir, à côté des organes politiques qui en ont la responsabilité, des commissions techniques. Ces dernières sont composées d'experts, indépendants aussi bien de l'organisation que des Etats, et désignés en raison de leur compétence. De telles commissions ont pour fonction principale d'instruire le litige et de remettre à l'organisation un rapport motivé. Ce dernier constitue le point de départ pour la suite de la procédure. En étant un corps d'experts, les commissions s'opposent à l'organisation, institution politique par excellence. En leur sein, les différends sont « dépolitisés »¹. Leur présence a pour effet de « juridictionnaliser » les procédures de règlement des différends.

L'examen de la base légale des commissions d'experts, dans les différentes organisations internationales économiques, est révélateur d'une évolution des procédures dans le sens de leur « juridictionnalisation ».

L'une des plus anciennes organisations économiques de l'après-guerre, le G.A.T.T., ne connaît aucune disposition spécifique prévoyant de telles commissions : les *panels* sont le résultat de la pratique. En présence de la complexité des litiges, pour des raisons de répartition des fonctions et pour faire face à des besoins d'enquête², les Parties Contractantes ont pris l'habitude d'instituer, comme elles l'ont fait dans d'autres domaines, des groupes de travail. Ainsi, c'est pour les seconder dans l'accomplissement de

¹ Voir FLORY, p. 78 et COT, p. 254.

² Implicitement, le fondement juridique de l'institution des *panels* se trouve dans l'article XXIII, paragraphe 2, qui dispose que les Parties Contractantes procèdent à une *enquête* avant de formuler des recommandations ou de statuer sur la question. Voir KOVAR, p. 90.

leurs tâches que les Parties Contractantes ont commencé à soumettre les litiges à l'examen de commissions d'experts neutres et impartiaux³.

Une organisation un peu plus récente, l'Organisation internationale du blé, de 1953, a marqué une étape, puisqu'elle a en quelque sorte institutionnalisé la pratique des commissions techniques. Les débats qui ont été à l'origine de leur création sont significatifs du rôle qu'elles sont appelées à jouer. Dans le cadre de l'Accord international sur le blé de 1949, un différend opposa les pays exportateurs au Royaume-Uni. On se souvient⁴ que ce dernier pays tenta, sans y parvenir, de soumettre l'affaire à une instance externe à l'organisation. Le différend fut finalement réglé par cette dernière, d'une manière favorable aux pays exportateurs. A la suite de cette expérience, le Royaume-Uni plaida, lors de la renégociation de l'Accord, en 1953, pour une révision de l'article XIX, relatif au règlement des différends. Il souhaitait que les litiges soient dorénavant portés devant une instance arbitrale ou juridictionnelle, au moins au stade de l'appel. Les pays exportateurs, en revanche, avec à leur tête les Etats-Unis et le Canada, étaient résolus à s'en tenir à la procédure en vigueur. On parvint finalement à un compromis : l'article XIX prévoirait, en son alinéa 3, une commission consultative composée de personnalités agissant en leur capacité personnelle et ne recevant pas d'instructions de leur gouvernement⁵. Cette solution, résultat d'une transaction entre deux thèses opposées, représente une innovation d'importance dans l'histoire du contentieux économique international. Elle est caractéristique de la dualité de sa procédure, puisqu'elle réalise une fusion des éléments politique et judiciaire. Depuis lors, la plupart des accords économiques internationaux ont expressément prévu la possibilité, pour l'organisation, de mettre sur pied des commissions techniques. Ainsi, selon le Code de libération des mouvements de capitaux, le Comité des Transactions invisibles de l'O.C.D.E. intervient dans la procédure des articles 16 et 17⁶.

³ Sur la pratique des *panels* dans le G.A.T.T., voir G. CURZON, *Multi-lateral Commercial Diplomacy*, London, Michael Joseph, 1965, pp. 42-44 et MUHAMMAD, pp. 77-82 et 88-90. Voir également KOVAR, p. 66 et FLORY, p. 69.

⁴ Voir *supra*, pp. 166-167.

⁵ Voir, sur ce point, FISCHER, « Le mode de règlement », p. 208.

⁶ Voir le Code de libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E., art. 19.

Si, dans certains cas, la décision de confier l'examen d'un litige à une commission technique ressortit à la compétence de l'organisation, et non à celle des Parties au différend, dans d'autres, une majorité d'Etats peut exiger de l'organisation qu'elle sollicite l'avis d'une telle commission avant de prendre une décision. Ainsi, l'Accord international sur le sucre de 1968 stipule, en son article 57, alinéa 2, que, lorsqu'un différend est déféré à l'organisation, une majorité des membres, détenant au moins le tiers du total des voix, peut requérir le Conseil de prendre l'opinion d'une commission consultative avant de rendre sa décision⁷. La Convention de Stockholm va encore plus loin, puisqu'elle dispose que le Conseil doit, à la requête de tout Etat intéressé, soumettre le cas à un comité d'examen⁸. La demande d'un seul Etat suffit donc ici pour que l'organisation soit tenue de solliciter l'avis d'une commission technique. Le Conseil n'est pas habilité à prendre les mesures prévues aux paragraphes suivants avant d'avoir reçu un tel avis. Si cette demande n'est pas formulée, le Conseil est en revanche en droit d'examiner lui-même directement le litige. La décision du G.A.T.T., du 5 avril 1966, instituant une procédure contentieuse spéciale pour les différends dans lesquels sont impliqués des pays en voie de développement doit aussi être comprise comme créant une obligation pour les Parties Contractantes de soumettre le litige à une commission technique⁹.

Pendant longtemps, les organisations financières ont été les seules à ne pas avoir adopté la pratique des commissions d'experts. Toutefois, l'amendement aux Statuts du F.M.I.¹⁰, entré en vigueur le 28 juillet 1969, stipule qu'en cas d'appel d'une décision interprétative rendue par les Administrateurs, la question sera examinée par un Comité d'interprétation du Conseil des Gouverneurs, au sein duquel chaque membre disposera d'une seule voix lors du vote. La décision adoptée par ce Comité sera considérée comme finale, à moins que le Conseil des Gouverneurs n'en décide autre-

⁷ Voir aussi l'Accord international sur l'étain de 1970, art. 43.

⁸ Convention de Stockholm, art. 31, par. 2.

⁹ Le paragraphe 5 de la décision susmentionnée dispose en effet que, « dès réception du rapport, les Parties Contractantes ou le Conseil *procéderont* à la constitution d'une commission d'experts qui sera chargée d'examiner le problème en vue de recommander les solutions appropriées » (nos italiques). Voir KOVAR, p. 90.

¹⁰ Résolution n° 23-5, du 31 mai 1968 ; voir Statuts du F.M.I., art. XVIII, lettre b).

ment, à la majorité de quatre-vingt-cinq pour cent de la totalité des voix. Cette réforme apporte donc des changements sensibles à la pratique antérieure suivie par le Fonds. Il existe désormais un organe chargé des problèmes d'interprétation, qui prend ses décisions sans tenir compte du vote pondéré. Ce texte marque un pas dans le sens de la « juridictionnalisation » de la procédure au niveau de l'appel ¹¹.

Au lieu d'intervenir directement pour trancher elles-mêmes un différend, la grande majorité des organisations internationales économiques ¹² le soumettent donc d'habitude à l'examen préalable d'une commission d'experts, de sorte que la procédure de règlement se décompose pratiquement en trois phases. Dans un premier stade, l'organisation est saisie de l'affaire ; cette dernière est ensuite soumise à un comité d'experts qui, après en avoir examiné toutes les données, rédige un rapport, qu'il soumet à l'organisation, à qui revient la décision finale.

¹¹ En première instance, les fonctions des commissions techniques sont en quelque sorte exercées par les services juridiques de ces organisations, qui y jouent un rôle important. En effet, d'après GOLD, « The Interpretation », *I.C.L.Q.*, 1967, p. 291, « the executive directors take their decisions on legal matters on the basis of the opinions of the legal advisers ». FAWCETT, « The Place of Law », p. 331, a dit que le département juridique du F.M.I. joue le rôle d'un *amicus curiae*. D'après lui aussi, les Administrateurs adoptent le plus souvent purement et simplement les avis préparés par ce département.

¹² Certaines organisations techniques connaissent aussi cette pratique. Ainsi, l'O.A.C.I. a institué, dans son règlement de 1957 pour la solution des différends, un comité d'experts chargé d'examiner les différents aspects du litige. En principe, le Conseil de cette organisation statue après examen du dossier établi par le comité et compte tenu de ses conclusions (art. 12 du règlement). Il est en outre prévu que le Conseil peut, à ce stade, après avoir entendu les Parties, confier une enquête ou une expertise à toute personne, corps, bureau, commission ou organe de son choix (art. 13). Voir, à ce propos, MANKIEWICZ, p. 392. Ce règlement est d'ailleurs la concrétisation d'une pratique antérieure, comme le montre l'exemple du différend indo-pakistanaï (voir *supra*, p. 129, note 62), où le Conseil décida de mettre sur pied un groupe de travail composé des représentants de la Belgique, du Brésil et du Canada, pour examiner l'affaire et faire un rapport au Conseil. Voir I.C.A.O. Bulletin, 1952, n° 7, p. 14. On mentionnera encore les Commissions d'enquête bien connues établies par l'O.I.T. (art. 26 de la Constitution de cette organisation).

SECTION II. LEUR COMPOSITION

Dans la plupart des organisations internationales économiques, la préférence a été donnée à des commissions *ad hoc* ¹³. En principe, les commissions pourraient aussi bien être permanentes. En effet, à l'intérieur d'une même organisation, les litiges ne varient pas au point qu'il soit nécessaire de constituer chaque fois une commission spéciale, adaptée aux besoins d'une affaire déterminée ¹⁴. Une commission permanente aurait l'avantage de constituer un corps de spécialistes, rompus aux problèmes du contentieux économique international. Mais la solution de la commission *ad hoc* correspond sans doute mieux au pragmatisme, au besoin de souplesse et d'adaptation qui caractérisent les organisations internationales économiques, ainsi qu'à leur réticence envers l'institutionnalisation. Par ailleurs, la constitution d'une commission ne pose pas, dans une organisation internationale, de difficulté particulière, contrairement à ce qui peut se passer dans les relations bilatérales (nécessité d'un compromis, refus d'une Partie de nommer un commissaire) : l'organisation peut en effet dans chaque cas mettre facilement sur pied une commission.

Les commissions sont composées de personnalités indépendantes ¹⁵. Même si ces dernières représentent le plus souvent leurs gouvernements auprès de l'organisation, c'est à titre personnel qu'elles agissent. L'article 33 de la Convention de Stockholm dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, ces personnes ne recherchent ni reçoivent d'instructions d'aucun Etat ni d'aucune autorité ou organisation autre que l'Association. Il en est de même des commissions consultatives prévues par les accords internationaux sur les produits de base ¹⁶, et des *panels* du G.A.T.T. ¹⁷. La pratique de cette organisation a toutefois évolué au cours des années. Au début, les commissions étaient composées de repré-

¹³ Il peut cependant arriver qu'une même commission *ad hoc* examine plusieurs affaires contentieuses. C'est ainsi qu'un seul *panel* fut chargé d'examiner l'ensemble des plaintes introduites en 1955, à la 9^e session des Parties Contractantes.

¹⁴ Voir COT, p. 316.

¹⁵ *Idem*, p. 318.

¹⁶ L'article 57, alinéa 3, lettre d), de l'Accord international sur le sucre de 1968, dispose que « les membres de la commission consultative siègent à titre personnel et sans recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ». Voir aussi l'Accord international sur l'étain de 1970, art. 43, lettre c), ii).

¹⁷ Voir FLORY, p. 69.

sentants d'Etats. Ce fut le cas notamment du groupe de travail chargé d'examiner, en 1950, le différend entre le Chili et l'Australie¹⁸. Le groupe comprenait les représentants des deux Etats en litige et ceux de trois autres pays. Par la suite, de tels groupes de travail se sont progressivement transformés en des *panels* composés de personnalités indépendantes¹⁹. Cette évolution marque aussi une étape dans le sens de la « juridictionnalisation » de la procédure.

Les statuts de la plupart des organisations internationales économiques prévoient que les membres des commissions doivent avoir certaines qualifications. Ce que l'on recherche, c'est en effet l'avis de spécialistes qui ont une connaissance approfondie des questions économiques et une longue expérience des problèmes soulevés²⁰. Pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, l'on se méfie en général des juristes, car l'on craint la réapparition d'une instance judiciaire, qui proposerait des solutions basées sur des critères juridiques, alors que l'analyse des situations économiques et les considérations d'opportunité revêtent une importance prépondérante²¹. Les juristes ne sont toutefois pas toujours absents. Les accords internationaux sur les produits de base, par exemple, prévoient que les commissions consultatives doivent comprendre, en plus du président, quatre membres, dont deux possèdent une grande expérience des questions du genre de celles qui sont en litige et deux sont des juristes qualifiés et expérimentés²². Ces accords révèlent ainsi le désir de réunir au sein de la Commission des hommes possédant des qualifications différentes.

La procédure de nomination des membres varie selon les organisations. Au G.A.T.T., ceux-ci sont habituellement nommés par le Directeur général²³. A l'A.E.L.E., les membres des Comités d'examen sont choisis par le Conseil, en fonction du cas qui leur sera soumis²⁴. L'article XVIII, lettre b), des Statuts du F.M.I.

¹⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 204, *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*.

¹⁹ Voir, sur ce point, JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument », p. 147 et KOVAR, pp. 66-67 et 90.

²⁰ Voir COT, p. 320.

²¹ *Idem*, p. 322.

²² Accord international sur le sucre de 1968, art. 47, alinéa 3, lettre a), i) ; Accord international sur l'étain de 1970, art. 43, lettre c), i).

²³ Voir KOVAR, p. 68.

²⁴ Voir Convention de Stockholm, art. 33.

prévoit aussi qu'il appartient au Conseil des Gouverneurs d'adopter les « by-laws » appropriés pour déterminer la composition des comités d'interprétation. Dans ces cas, les Parties au litige n'exercent apparemment que peu d'influence à l'égard de la constitution de l'organe d'examen du litige. La procédure spéciale du G.A.T.T. réservée aux pays en voie de développement dispose, en revanche, que les membres du *panel* sont désignés avec l'agrément des Parties au différend²⁵. Dans les accords internationaux sur les produits de base, il est aussi tenu compte des intérêts en présence. Les commissions consultatives comprennent un nombre égal de membres, désignés par les pays importateurs d'une part et par les pays exportateurs d'autre part. Une égalité est ainsi assurée entre les deux groupes économiques distincts des consommateurs et des producteurs. Le président est choisi en dehors d'eux par les quatre membres à l'unanimité. En cas de désaccord, le président du Conseil procède à sa désignation.

Le souci d'assurer une composition impartiale des commissions d'experts apparaît nettement dans le rapport du *panel* du G.A.T.T. chargé d'examiner les réclamations du gouvernement uruguayen à l'endroit de plusieurs parties contractantes. La Suisse, le Canada et la C.E.E. étant parties au différend, le rapport relève que leurs représentants ne participèrent pas à l'examen de ces cas²⁶.

SECTION III. LEURS FONCTIONS

Le mandat des commissions est défini par l'organisation dans chaque cas. Suivant l'organisation et la nature de l'affaire, celui-ci

²⁵ Le paragraphe 5 de la Décision du 5 avril 1966 stipule que « les membres de la Commission, qui siégeront à titre personnel, seront nommés après consultation des parties contractantes intéressées et avec leur approbation » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 14, pp. 19-20). Il est encore spécifié que la Commission devra tenir compte des exigences qu'impose le développement économique.

²⁶ Il s'agissait, pour la Suisse, de M. Schnebli ; pour le Canada, de M. Campbell-Smith, et pour la C.E.E., de M. Biermann (Pays-Bas). Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 99. Lorsque ce dossier fut repris, deux ans plus tard, M. Biermann ne participa pas, comme précédemment, aux débats, lorsque le *panel* examina les cas de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, de la France et de l'Italie. Le souci d'impartialité va ici fort loin puisque, sans que les Pays-Bas aient été directement concernés, on a estimé qu'un Néerlandais ne devait pas participer à l'examen de plaintes contre des Etats partenaires des Pays-Bas dans la C.E.E. (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, pp. 36-37).

peut être plus ou moins étendu. C'est aussi l'organisation qui, le plus souvent, détermine les règles de procédure.

En général, ces commissions, techniques, sont avant tout chargées de préparer l'examen du différend par un organe politique. Elles doivent faciliter l'intervention de ce dernier en établissant un dossier objectif, qui sera le point de départ de la procédure ultérieure. C'est en effet sur les données contenues dans ce document que se fondera l'action médiatrice de l'organisation²⁷. La tâche des experts consiste donc principalement à instruire l'affaire. Elle comporte presque toujours une première phase d'enquête.

§ 1. L'enquête

Comme toute commission d'enquête, ces commissions ont pour tâche d'établir la matérialité des faits. Le renseignement factuel revêt en droit international économique, à tous les niveaux, une importance peut-être encore plus grande que dans n'importe quel autre domaine du droit international. La plupart des actes juridiques, qu'il s'agisse de l'élaboration de règles de droit ou de leur révision, sont basés sur des informations statistiques, des données économiques, des rapports, des *surveys*²⁸. Il en est de même des procédures de règlement des différends. Le paragraphe 2 de l'article XXIII de l'Accord général stipule que, dès qu'elles sont saisies d'une affaire, les Parties Contractantes procéderont sans délai à une *enquête*²⁹. Dans l'affaire des *Restrictions à l'importation appliquées par la France*, le groupe spécial était chargé de « faire les constatations propres à aider les Parties Contractantes à formuler des recommandations ou à statuer sur la question »³⁰.

La procédure d'enquête se déroule en présence des Parties au différend. Le groupe spécial institué par les Parties Contractantes pour examiner les cas dont l'Uruguay les avait saisies avait

²⁷ Voir COT, p. 335 et KOVAR, p. 92. Dans l'affaire des *Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni*, le *panel* avait reçu pour mandat d'entrer en consultation avec ce pays et de présenter un rapport « au Conseil, lequel se réunira aussitôt que possible pour envisager de prendre les mesures qui conviennent à la lumière du rapport » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, p. 122 ; nos italiques).

²⁸ Voir WEIL, p. 5.

²⁹ Voir aussi G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 101.

³⁰ Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 97 ; nos italiques.

expressément reçu pour mandat de le faire « en consultation avec les parties contractantes intéressées »³¹. Une enquête internationale ne saurait en effet être véritablement efficace que si l'Etat qui en fait l'objet participe, voire collabore activement aux travaux de l'enquêteur³².

La procédure est de nature contradictoire. Les Parties au litige et toute autre partie contractante intéressée³³ sont invitées à comparaître devant la commission, pour y exprimer leurs doléances ou justifier leur attitude. Souvent, au moment où elle entame la procédure proprement dite, la commission est déjà en possession d'un dossier³⁴. Elle se contentera dans ces cas de demander aux représentants des Parties des éclaircissements sur certains points. Ceux-ci sont en outre invités à répondre à des questions, à donner certaines précisions. Ils s'attachent ensuite généralement à réfuter la thèse de la Partie adverse, soit par des argumentations en droit, soit en établissant des faits, ou en confrontant des statistiques³⁵. Puisque l'enquête se déroule dans le cadre d'une organisation internationale, d'autres Etats, non impliqués dans le différend, pourront être appelés à fournir des renseignements utiles.

Il arrive parfois que l'établissement des faits suffise à régler le litige. Dans ces cas, l'intervention de la commission se limite à un rôle d'enquête. Les Parties s'arrangent par la suite, en fonction des données objectives établies. C'est ce qui se produit dans l'affaire de la « guerre des poulets »³⁶. On se rappelle qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la politique agricole commune dans la C.E.E., certains tarifs douaniers établis antérieurement furent déconsolidés et alignés sur le tarif extérieur commun. Ce fut notamment le cas pour les droits perçus par la République fédérale

³¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 98 ; voir aussi Suppl. n° 3, *Droits « antidumping » en Suède*, p. 90, où il est dit que « le comité contentieux a examiné avec le représentant de l'Italie et de la Suède la réclamation ... » (nos italiques). Voir aussi Suppl. n° 1, p. 51, *Taxes spéciales à l'importation instituées par la Grèce*.

³² Voir Cor, pp. 304, 337 et s.

³³ Voir *supra*, pp. 75-77.

³⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 100.

³⁵ Voir, pour un exemple récent qui illustre bien le déroulement de la procédure au sein des commissions, l'affaire de la *Subvention des Etats-Unis à l'exportation des tabacs non fabriqués*, qu'eut à connaître un panel du G.A.T.T., sur plainte du Malawi (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 15, p. 125).

³⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 12, p. 68, *Négociations concernant la volaille*. Voir Cor, p. 336.

d'Allemagne sur les volailles. Les Etats-Unis prétendirent avoir subi un dommage de quarante-six millions de dollars par an et s'apprêtaient à prendre des mesures de rétorsion d'une valeur équivalente, en augmentant leurs propres tarifs sur les produits provenant de la C.E.E. Cette dernière contesta les estimations américaines. Le litige fut alors soumis à un *panel* institué par le G.A.T.T. qui, après une enquête approfondie, évalua le préjudice subi par les Etats-Unis à vingt-six millions de dollars seulement. Le différend fut ainsi réglé, puisque les Parties acceptèrent les chiffres établis par le *panel*. C'est également ce qui se produisit dans un différend austro-danois dont eut à connaître le Conseil de l'A.E.L.E., en septembre 1963³⁷. Dans cette affaire, le Danemark protestait contre la reclassification, par les autorités douanières autrichiennes, d'un matériau isolant, la laine de roche, sous une position douanière différente, qui prévoyait des droits de douane plus élevés et des restrictions quantitatives pour les importations. Le Conseil institua alors un comité d'examen, composé de trois personnes, membres des délégations auprès de l'A.E.L.E., à Genève, pour examiner la réclamation danoise. Celui-ci décida de solliciter l'avis du Comité de nomenclature du Conseil de coopération douanière à Bruxelles. L'enquête effectuée par ce dernier aboutit à la conclusion que la reclassification était incorrecte. L'Autriche se plia à cet avis autorisé et remplaça la laine de roche sous sa position douanière antérieure. Le différend fut ainsi réglé.

Dans des cas de ce genre, la fonction d'enquête demeure très classique : la commission s'efforce de dégager les données objectives qui permettront par la suite aux Parties de parvenir à un compromis.

Cependant, au sein des organisations internationales économiques, la fonction d'enquête souvent s'élargit. Elle ne se limite pas alors à l'examen des faits, mais comprend aussi l'élucidation du problème juridique. L'établissement des faits n'est dans ces cas qu'un premier stade de l'opération qui aboutit à l'appréciation de leur conformité avec une règle et à la formulation de recommandations sur les mesures éventuelles à prendre³⁸. C'est ainsi que, dans l'affaire du *Régime appliqué par la République fédérale d'Alle-*

³⁷ A.E.L.E., quatrième rapport annuel, p. 20, *Reclassification d'un matériau isolant sous une autre position douanière*.

³⁸ Voir BINDSCHIEDLER, p. 486 et COT, p. 337.

magne à l'importation de sardines, le groupe de travail examina « si les mesures susdites constituaient, aux termes du paragraphe 1 a) de l'article XXIII, un *manquement* du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne aux obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord général »³⁹. De même, dans l'affaire des *Taxes intérieures brésiliennes*, le groupe de travail examina la nature des taxes imposées par le gouvernement du Brésil, afin d'établir si elles « sont *compatibles avec les obligations* assumées par le Brésil en vertu de l'Accord général »⁴⁰. Par là, bien que les Parties n'apparaissent pas à proprement parler comme des demandeurs et des défendeurs⁴¹, la procédure revêt un caractère quasi-judiciaire⁴².

§ 2. La conciliation

Si, après enquête, une infraction est constatée, le rôle de la commission ne se limite cependant pas à une telle constatation, ou à condamner l'Etat fautif. Au contraire, la fin de l'enquête coïncide en général avec le début de la conciliation. Ainsi réapparaît l'aspect diplomatique de la procédure de règlement. Si, dans des cas du genre de ceux de « la guerre des poulets », la conciliation apparaît superflue, puisque le compromis naît des constatations de fait, elle est le plus souvent indispensable. Elle a alors pour base des données objectives. La transaction se fera à partir d'une situation complètement élucidée⁴³.

La tentative de conciliation, nous l'avons vu⁴⁴, se concrétise habituellement par une recommandation. Mais, de nouveau, on se trouve en présence du dualisme, parfois paradoxal, des procédures de règlement des différends dans les organisations internationales économiques. En effet, comme on l'a très pertinemment remarqué, dans les cas où une infraction est constatée, la conciliation apparaît comme une « forme atténuée d'activité juridictionnelle, la recommandation pouvant être analysée comme une forme de 'jugement' »

³⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 57 ; nos italiques.

⁴⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 196 ; nos italiques.

⁴¹ De telles expressions ne se retrouvent jamais dans les rapports des commissions. Voir FLORY, p. 70 et MUHAMMAD, p. 79.

⁴² MUHAMMAD, p. 90, a dit que « the procedure of the panel resembles the procedure of the I.C.J. ». Voir aussi CURZON, p. 43 et FLORY, p. 70.

⁴³ Voir COT, p. 335.

⁴⁴ Voir *supra*, pp. 137 et s.

non obligatoire sur le rétablissement de la situation de droit »⁴⁵, puisqu'elle contient le plus souvent une constatation implicite ou explicite sur l'existence de ladite infraction.

SECTION IV. LE RAPPORT

Les résultats de l'enquête et, le cas échéant, de la conciliation, sont consignés dans un rapport⁴⁶. Celui-ci clôt donc la procédure devant la commission. Il se présente de façon différente selon que le différend a pu être réglé en cours de procédure ou que la commission doit faire des recommandations à l'issue de celle-ci⁴⁷. Dans le premier cas, le rapport contient essentiellement la constatation du règlement amiable intervenu⁴⁸ ; dans le second, il contient l'exposé des constatations de fait et de droit, afin que l'organisation puisse se prononcer en connaissance de cause. Le rapport est en effet, dans ce cas, le point de départ de la procédure ultérieure. A cet effet, il contient souvent des propositions ou des suggestions à l'intention de l'organisation⁴⁹.

Avant d'être transmis à l'organisation, le rapport est en général communiqué aux Parties intéressées. Après consultation avec ces dernières, la commission peut procéder à sa révision. Ce n'est que le rapport révisé qui est soumis aux organes compétents⁵⁰, auxquels revient l'approbation finale.

Les rapports sont des avis motivés. Ceux des *panels* du G.A.T.T. se rapprochent même, à certains égards, dans la présentation et la

⁴⁵ BINDSCHEDLER, p. 469.

⁴⁶ Voir COT, pp. 341-344.

⁴⁷ Voir *supra*, pp. 136 et 137 et COT, p. 341.

⁴⁸ Voir, p. ex., G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Droits appliqués par l'Allemagne à l'importation de l'amidon et de la fécule de pomme de terre*, p. 89 ; le rapport se termine de la façon suivante : « Le comité a pris acte de l'accord intervenu entre les délégations intéressées ... Dans ces conditions, le comité recommande aux Parties Contractantes de prendre acte du présent rapport et de considérer le point 12 r) de l'ordre du jour comme réglé ».

⁴⁹ Dans l'affaire des *Restrictions à l'importation appliquées par la France*, le groupe spécial suggéra « qu'il y aurait lieu que les Parties Contractantes recommandent au gouvernement français d'abolir les restrictions ... » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, p. 97). Dans une autre affaire, le groupe spécial proposa aux Parties Contractantes la procédure suivante : « inviter les parties contractantes en cause à rendre compte ... des mesures qu'elles ont prises pour se conformer ... » (G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 104).

⁵⁰ Voir FLORY, p. 70 et MUHAMMAD, p. 90.

rédaction, d'un arrêt d'une cour de justice. La plupart d'entre eux sont construits sur le même modèle. La première partie consiste en un exposé des faits et des données de l'affaire ; dans la deuxième, le *panel* examine la conformité des mesures incriminées avec les dispositions de l'Accord général ; la question de l'annulation éventuelle des avantages résultant de l'Accord général pour l'Etat demandeur est abordée dans une troisième partie ; enfin, les rapports se terminent par des recommandations relatives à la manière de résoudre le litige ⁵¹.

Leur lecture révèle parfois une aptitude, surprenante de la part de commissions techniques, à aborder les questions dans une optique juridique ⁵² et à résoudre des problèmes légaux parfois assez complexes. Ainsi, dans une affaire qui opposait l'Italie au Royaume-Uni, le *panel*, après avoir constaté une légère divergence entre les versions anglaise et française d'un texte, en donna sa propre interprétation, après s'être efforcé de rechercher quelle avait été l'intention de ses auteurs ⁵³. De même, dans le différend italo-suédois relatif aux *Droits « antidumping » en Suède*, le *panel* se livra à un examen attentif et scrupuleux de l'argumentation italienne ⁵⁴. Dans l'affaire des *Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine* ⁵⁵, le rapport fut très circonstancié. Le *panel* devait entre autres examiner si le système français permettait à la France de détenir « plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation » ⁵⁶ du blé et de la farine. Vu l'absence d'une définition de l'expression susmentionnée, il s'attacha alors à interpréter le terme « équitable » ⁵⁷. Dans le différend qui opposa l'Allemagne à la Norvège, dont

⁵¹ Voir KOVAR, p. 69 et FLORY, p. 70.

⁵² JACKSON, *World Trade*, p. 174, relève justement que les rapports sont « characterized by a high degree of professionalism and objective consideration » et que les *panels* « approach the problems involved with 'lawyer-like' precision, resulting in a carefully reasoned report ».

⁵³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, p. 67.

⁵⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, p. 96.

⁵⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 48.

⁵⁶ Art. XVI, sect. B, par. 3 de l'Accord général.

⁵⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, pp. 55-56. Le *panel* conclut que les mesures de subvention avaient contribué largement à l'accroissement des exportations françaises de blé et de farine et que, malgré l'absence d'une définition statistique, la France détenait plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation, en particulier dans le cas de la farine.

nous avons déjà parlé plus haut, ce dernier pays reprochait notamment à la République fédérale d'Allemagne d'imposer des taxes différentes à des espèces de sardines semblables ⁵⁸. Les mesures prises par le gouvernement allemand avaient entraîné une réduction du volume des exportations norvégiennes de conserves de poissons à destination de la République fédérale d'Allemagne. La réclamation de la Norvège reposait, en grande partie, sur le concept de « produit similaire », tel qu'il découle de l'Accord général. L'argumentation allemande partait également de ce concept. Après avoir relevé que l'Accord général établit une distinction entre les « produits similaires » et les « produits directement concurrents ou pouvant se substituer les uns aux autres » et que, dans l'Accord général, la clause du traitement de la nation la plus favorisée vise uniquement les premiers, le groupe de travail estima qu'il n'avait pas à donner une définition du « produit similaire » et qu'il n'était pas nécessaire, pour instruire la réclamation norvégienne, de décider si les différentes espèces de sardines ⁵⁹ dont il était question devaient être traitées, d'une manière générale, comme des produits similaires. Ce qui comptait, d'après lui, était de savoir si, dans la conduite des négociations de Torquay, les deux Parties avaient expressément ou tacitement convenu de traiter ces conserves comme s'il s'agissait de produits similaires. Il s'attacha donc à prendre en considération l'intention des Parties. Il poursuivit son raisonnement de la manière suivante : « Les éléments de preuve soumis au sous-groupe montrent que, lors des négociations de Torquay, la délégation allemande a toujours traité les conserves des diverses espèces de clupéidés comme s'il s'agissait de produits distincts » ⁶⁰. Il en tira la conclusion que le gouvernement allemand n'avait pas failli aux obligations que lui imposent le paragraphe 1 de l'article premier et le paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général.

Dans la même affaire, le *panel* dut ensuite examiner si le préjudice subi par la Norvège avait pour effet d'annuler ou de compromettre un avantage découlant, directement ou indirectement, pour ce pays, de l'Accord général. Il estima qu'« un avantage serait

⁵⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines*, p. 56.

⁵⁹ Il s'agissait du *clupea pilchardus*, du *clupea sprattus* et du *clupea harengus*.

⁶⁰ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 61.

compromis si la mesure du gouvernement allemand, qui a eu pour effet de bouleverser le rapport de concurrence entre les conserves de *clupea pilchardus* et les conserves des autres espèces de la famille des clupéidés, n'avait pu être *raisonnablement*⁶¹ prévue par le gouvernement norvégien, au moment où il a négocié les réductions de droits de douane sur les conserves de *clupea sprattus* et de *clupea harengus* »⁶². Les *panels* du G.A.T.T. ont eu recours en d'autres occasions au concept de la « reasonable expectation » pour déterminer si un avantage avait été annulé ou compromis⁶³.

Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, illustrent combien la procédure au sein des commissions, quoique basée sur l'enquête et la conciliation, se rapproche, par ses méthodes et ses techniques, de la procédure judiciaire.

Il est évident, toutefois, que la décision finale appartient à un organe politique. En effet, non seulement le rapport ne lie pas les Parties, il ne lie pas non plus l'instance ultérieure. Cette dernière peut, pour des raisons politiques ou d'opportunité, rejeter les conclusions qui y sont contenues. En pratique, cependant, le

⁶¹ Nos italiques.

⁶² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 62.

⁶³ Voir, à ce sujet, JACKSON, *World Trade*, p. 183. Ainsi, dans l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, le groupe de travail chargé d'examiner le préjudice subi par le Chili admit qu'un avantage résultant pour ce pays de l'Accord général serait annulé ou compromis « au cas où les mesures prises par le gouvernement australien, qui ont eu pour résultat de renverser le rapport de concurrence existant entre le nitrate de sodium et le sulfate d'ammonium *n'auraient raisonnablement pu être prévues* par le gouvernement du Chili au moment où il a négocié la consolidation du régime d'admission en franchise du nitrate de sodium, compte tenu de tous les éléments pertinents de la situation et des dispositions de l'Accord général ». Le groupe de travail arriva à la conclusion que le gouvernement du Chili avait eu raison de supposer, au cours de ces négociations, que la subvention accordée aux engrais en temps de guerre ne serait pas supprimée pour le nitrate de sodium avant qu'elle le soit pour le sulfate d'ammonium. Pour arriver à cette conclusion, le groupe de travail tint compte d'un ensemble de circonstances, à savoir :

- « a) que les deux catégories d'engrais sont étroitement associées ;
- b) que toutes deux ont bénéficié d'une subvention, qu'elles ont été réparties par le même organisme et vendues au même prix ;
- c) que ni l'une ni l'autre ne bénéficiaient d'une subvention avant la guerre et que le système des subventions et des répartitions a été mis en vigueur pendant la guerre en même temps pour ces deux catégories d'engrais et en vertu des mêmes pouvoirs exceptionnels de guerre conférés au gouvernement de l'Australie ;
- d) que ce système était encore en vigueur pour les deux engrais lors des négociations tarifaires de 1947 » (G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 209 ; nos italiques).

rapport conditionne dans une large mesure l'action de l'organisation, car les résultats de l'enquête qui y sont contenus ont une autorité incontestable⁶⁴. Pour cette raison, l'organisation ne fait en général qu'entériner le rapport⁶⁵.

CONCLUSION

Dans les organisations internationales de coopération économique, le règlement des différends est confié à l'organisation elle-même. Cette dernière est une entité politique, composée de représentants d'Etats recevant des instructions. Les décisions y sont souvent prises au vote pondéré. Une telle situation n'est pas entièrement satisfaisante du point de vue juridique. L'intervention d'organismes techniques a dès lors pour but d'atténuer le caractère par trop politique que pourrait revêtir une solution trouvée par des organes exécutifs ou délibérants. Par leur neutralité et leur impartialité, les commissions confèrent à la procédure une plus grande objectivité. Leurs fonctions ont pour effet de lui attribuer un caractère quasi-judiciaire⁶⁶.

La première de celles-ci est une fonction d'enquête. La nécessité d'un avis impartial s'impose en matière économique peut-être plus encore que dans d'autres domaines. La complexité des problèmes entraîne en effet souvent des divergences dans l'appréciation des faits. Celles-ci sont très souvent à l'origine d'un différend. Une enquête par un corps d'experts peut donc favoriser la solution du litige, voire y mettre fin. Lorsque ce n'est pas le cas, le rôle des commissions consiste alors à proposer à l'organisation la manière de régler le différend. Un effort de conciliation vient ici doubler l'élucidation des faits. Cependant, la conciliation revêt un caractère

⁶⁴ Voir COT, pp. 342-343.

⁶⁵ Voir G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 11, *Restrictions à l'importation appliquées par la France*, p. 56 : « En adoptant le rapport du groupe spécial, ... les parties Contractantes ... ont adressé aux gouvernements ... certaines recommandations » (nos italiques) ; G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 13, *Recours de l'Uruguay à l'article XXIII*, p. 51 : « Sur la proposition du groupe spécial ..., les Parties Contractantes ont approuvé, le 16 novembre 1962, des recommandations adressées à sept parties contractantes concernant certaines restrictions » (nos italiques).

⁶⁶ JACKSON, « G.A.T.T. as an Instrument », p. 147, a dit que « the panel has more of the flavour of an international court or an international entity operating independently and not accountable to specific nations » (nos italiques).

particulier : la solution proposée n'est en effet jamais contraire au droit.

La médiation de l'organisation est dès lors grandement facilitée. L'avis des experts aura en effet circonscrit le débat. Le différend aura été « dépolitisé », il aura été ramené à « ses proportions véritables »⁶⁷. Enfin, la solution que proposera l'organisation sera en fait celle d'un organe qui jouit de la confiance des Parties. En effet, presque toujours, l'organisation ne fait qu'entériner le rapport. On peut se demander, dans ces conditions, si la médiation de l'organisation n'est pas plus formelle que réelle. En tout cas, la procédure, quoique fondamentalement diplomatique, acquiert, par le rôle considérable qu'y jouent les commissions d'experts, un caractère quasi-judiciaire. Elle se « juridictionnalise ».

⁶⁷ СОР, p. 335.

CHAPITRE VII

LE REPRÉSENTANT *AD HOC* ET LES VOIES DE RECOURS

Bon nombre d'organisations internationales économiques confient à l'organe plénier la compétence pour régler les différends. Il en est ainsi de l'A.E.L.E., de l'O.C.D.E., du G.A.T.T.¹, des accords internationaux sur les produits de base. Dans certains cas, l'organe plénier est en fait l'organe unique de l'organisation ; dans d'autres, même si des organes restreints existent, ils ne jouent aucun rôle dans la solution des litiges².

D'autres organisations, en revanche, attribuent la tâche de régler les différends à l'organe restreint : c'est notamment le cas des organisations financières. L'importance numérique de cet organe peut justifier cette solution. L'organe restreint est en effet mieux à même d'exercer des fonctions de nature contentieuse qu'un organe dans lequel sont représentés tous les Etats membres. Si elle présente l'avantage de favoriser un règlement plus rapide du litige, cette solution, qui était également prévue dans le projet d'organisation internationale du commerce (charte de La Havane), n'est toutefois pas entièrement satisfaisante : elle attribue en effet la fonction contentieuse à un organe politique, où n'est représentée qu'une minorité d'Etats membres³.

Deux institutions tendent dès lors à remédier à cet inconvénient et à résoudre les problèmes qu'il soulève. Il s'agit, d'une part, de l'institution du représentant *ad hoc* ; d'autre part, de la possibilité, pour les Etats, de porter l'affaire, par voie d'appel, devant l'organe plénier. Toutes deux ont pour effet de « juridictionnaliser » la procédure.

¹ Dans la mesure où les Parties Contractantes peuvent être assimilées à l'organe plénier d'une organisation internationale.

² Voir, p. ex., les Comités exécutifs de l'Accord international sur le blé de 1971 (art. 15) et de l'Accord international sur le sucre de 1968 (art. 16).

³ Voir KOVAR, p. 53.

SECTION I. LE REPRÉSENTANT *AD HOC*

Un premier problème se pose lorsque l'un seulement des deux Etats en litige est représenté au Conseil. Pour faire face à cette situation, plusieurs solutions peuvent être adoptées. On peut, par exemple, prévoir la récusation de l'Etat représenté. C'est le système qui est envisagé dans certaines organisations techniques qui confient aussi le règlement des différends à un organe restreint⁴. Les organisations internationales économiques ont en revanche opté, dans leur majorité, pour un système imité de celui du juge *ad hoc*. L'équilibre entre les Parties est rétabli en donnant à l'Etat qui n'a pas de délégué au Conseil la possibilité de s'y faire représenter. C'est ainsi que l'article IX a) des Statuts de la B.I.R.D. et l'article XVIII a) des Statuts du F.M.I. prévoient que les membres qui ne sont pas habilités à désigner un Administrateur, mais qui peuvent être particulièrement affectés par une interprétation, ont la faculté de se faire représenter aux réunions des Administrateurs.

Dans certaines organisations, les membres des comités chargés d'examiner un différend ont la possibilité de joindre au rapport leur opinion dissidente, s'ils ne partagent pas les vues de la majorité. C'est le plus souvent le cas des représentants *ad hoc*. Ainsi, dans le rapport établi par un *panel* du G.A.T.T. sur l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, on peut lire que « le représentant de l'Australie a déclaré que son gouvernement ne pouvait se rallier aux conclusions du groupe de travail telles qu'elles sont exposées au paragraphe 12 du présent rapport » et que « l'opinion du gouvernement australien est reproduite en annexe à ce rapport »⁵.

SECTION II. LES VOIES DE RECOURS

Dans ces mêmes organisations, un autre élément de « juridictionnalisation » de la procédure se trouve dans la possibilité qu'ont

⁴ L'article 84 de la Convention de Chicago dispose par exemple que, bien que pouvant participer aux débats concernant le différend auquel il est partie, l'Etat représenté au Conseil de l'O.A.C.I. ne peut pas prendre part au vote. Voir COLLIARD, p. 162 ; MANKIEWICZ, p. 384 ; RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, p. 345 ; M. DOMKE, « L'arbitrage dans la Convention de Chicago », *Revue générale de l'air*, 1947 (vol. 10), p. 256.

⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 204.

les Etats d'interjeter un recours contre les décisions des organes qui ont statué en première instance. L'appel à l'organe plénier ou à une autre instance tend à écarter le reproche qui pourrait être adressé à l'organe restreint de ne représenter qu'une minorité d'Etats. Ici aussi, plusieurs solutions sont possibles, comme le prouvent les discussions qui eurent lieu au moment de l'élaboration de la Charte de La Havane, où deux tendances opposées se firent jour⁶. Certains Etats préconisaient, en effet, l'institution d'une voie d'appel devant la Conférence, organe hiérarchiquement supérieur à celui ayant pris la décision en première instance. D'autres souhaitaient, au contraire, un recours devant une instance extérieure à l'organisation. Les deux solutions envisagées à La Havane présentent des avantages et des inconvénients.

D'une part, en effet, les mêmes arguments qui militent en faveur de l'« intériorisation » de la procédure de règlement en première instance peuvent être invoqués ici. Ceux-ci ne seraient-ils plus valables dès lors que le litige passe au stade de l'appel ? En outre, l'examen du différend par un organe externe peut avoir pour effet d'amoindrir le prestige de l'organisation. Celui-ci serait en effet atteint si l'une de ses décisions était désapprouvée par une instance externe, arbitrale ou juridictionnelle. Le développement du droit international a abouti après de nombreux efforts à la création d'organismes internationaux ; il serait maladroit d'affaiblir leur autorité morale par l'introduction de recours à des organismes externes. L'autorité de l'organisation exige qu'elle puisse exercer un contrôle exclusif sur son fonctionnement.

D'autre part, on peut soutenir que le meilleur moyen de pallier les inconvénients du règlement politique consiste précisément à soumettre les litiges, en appel, à une instance judiciaire⁷. L'organe plénier d'une organisation internationale, même s'il reflète fidèlement la volonté de cette dernière, est en effet toujours sujet à des influences politiques.

La Charte de La Havane a finalement tenu compte des deux tendances : l'article 95 prévoyait le renvoi devant la Conférence,

⁶ Voir S. J. RUBIN, « The Judicial Review Problem of the International Trade Organization », *Harvard Law Review*, 1949 (vol. 63), p. 78 et s.

⁷ C'est la thèse que défendaient, à la Conférence de La Havane, les délégations française, belge et néerlandaise. Voir RUBIN, p. 87.

organe plénier, de tout litige qui avait fait l'objet d'une décision du Conseil. Ce recours constituait une révision, puisque la Conférence avait la faculté de casser, d'amender ou de confirmer la décision prise par le Conseil⁸. Toutefois, les Parties avaient encore la possibilité de recourir devant la C.I.J. par le moyen de l'avis consultatif obligatoire. L'article 96, paragraphe 2, de la Charte prévoyait en effet un système de renvoi à la Cour pour avis consultatif, sur simple requête d'un Etat membre, de toute décision prise par la Conférence⁹. L'article 96, paragraphe 5, disposait à son tour que « l'organisation se considérera liée par l'avis de la Cour pour toute question qu'elle lui aura soumise » et que « la décision en cause sera modifiée dans la mesure où elle ne sera pas conforme à l'avis de la Cour ». Ainsi, indirectement, le recours à une instance externe était soumis au consentement préalable de l'organisation, puisque l'Etat devait solliciter de celle-ci qu'elle demande un avis consultatif.

La solution de l'avis consultatif obligatoire présente un double avantage. Elle permet d'instituer un véritable recours contre une décision de l'organisation tout en sauvant les apparences. En effet, d'une part, l'Etat lésé peut obtenir l'avis impartial d'un organe externe¹⁰ ; d'autre part, l'organisation n'est pas mise dans la position de défenderesse.

Toutefois, cette solution n'a pas été retenue par d'autres organisations internationales économiques¹¹. Dans les institutions issues des Accords de Bretton Woods, « l'intériorisation » de la procédure se poursuit même au niveau de l'appel. L'organe de recours est en effet l'organe hiérarchiquement supérieur : alors que les Adminis-

⁸ Voir KOVAR, pp. 54-55.

⁹ « ... Toute décision de la Conférence prise en vertu de la présente charte devra, à la requête de tout Etat dont les intérêts sont lésés par cette décision, faire l'objet d'une révision par la Cour internationale de Justice, au moyen d'une demande d'avis consultatif présentée, dans les formes requises, conformément au Statut de la Cour ». Voir Gros, p. 270. Voir aussi R. HUDEC, « The G.A.T.T. Legal System : a Diplomat's Jurisprudence », *Journal of World Trade Law*, 1970 (vol. 4), p. 621.

¹⁰ L'article 96, paragraphe 3, de la Charte du commerce prévoyait, dans le cadre de la procédure d'avis consultatif, l'audition des Etats intéressés.

¹¹ Bien qu'elles y soient autorisées, elle n'ont jamais eu recours à cette possibilité. Voir, sur ce point, SEIDL-HOHENVELDERN, « Arbitration », p. 325.

trateurs connaissent les différends en première instance, le recours est porté devant le Conseil des Gouverneurs. Un système semblable à celui des articles XVIII b) des Statuts du F.M.I. et IX b) des Statuts de la B.I.R.D. se retrouve dans les filiales de cette dernière ¹², dans les Statuts de la Banque interaméricaine pour le développement ¹³ et de la Banque asiatique pour le développement ¹⁴. La préférence donnée à cette solution peut être recherchée dans la nécessité de garantir l'unité de la politique financière de ces institutions ¹⁵. La Charte de la Banque pour le développement de l'Afrique orientale dispose, en revanche, qu'en cas de désaccord au sujet d'une décision prise par les Directeurs, l'affaire peut être portée devant une instance arbitrale, qui tranchera le litige en dernier ressort ¹⁶.

Les statuts de la plupart de ces organisations ne prévoyaient initialement aucun délai pour faire appel ; dans le cas du F.M.I., il est désormais limité à trois mois ¹⁷.

La question de l'effet suspensif du recours n'est pas prévue dans la majorité des cas. Toutefois, la plupart des auteurs sont d'avis que les voies de recours ne sont pas suspensives et que l'organisation peut, dans la mesure où elle l'estime nécessaire, agir sur la base de la décision prise en première instance ¹⁸. Là, comme ailleurs dans ces procédures, il appartiendra le plus souvent à l'organisation de juger, dans chaque cas d'espèce, en fonction de l'importance de l'affaire et de son urgence, si elle doit agir sur la base de la décision prise ou s'il est préférable d'attendre le verdict de l'instance supérieure.

¹² Voir, p. ex., l'article VIII de la Société financière internationale.

¹³ Art. XIII.

¹⁴ Art. 60. Voir *International Legal Materials*, 1966, p. 262.

¹⁵ Voir BINDSCHIEDLER, p. 542.

¹⁶ Art. 54. Voir MANN, p. 1. Certaines organisations internationales techniques, dans lesquelles le règlement des différends est aussi confié, en première instance, à un organe délibérant, prévoient également un recours devant une instance externe. Ainsi, la Convention de Chicago prévoit, en son article 84, la possibilité de recourir devant un organe arbitral ou devant la C.I.J. L'appel devra être notifié au Conseil dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle la notification de la décision du Conseil aura été reçue.

¹⁷ Statuts du F.M.I., art. XVIII b).

¹⁸ COLLIARD, p. 159 ; HEXNER, « Interpretation », p. 352.

Le droit de recours est généralement reconnu non seulement à l'Etat destinataire de la décision, mais à tout Etat membre¹⁹. Cela se justifie pleinement dans le contexte des organisations internationales économiques. Il peut en effet se faire dans ce cadre que, du fait de la similitude des droits et des obligations dont sont titulaires tous les Etats membres et du degré poussé de solidarité et d'interdépendance qui existe entre eux, une décision de l'organisation constatant la violation d'une obligation conventionnelle d'un seul Etat membre intéresse aussi les autres, soit qu'ils se croient, même indirectement, lésés dans leurs droits, et qu'ils aient un intérêt à ce que le membre condamné change son attitude, soit qu'ils aient l'intention d'imiter à l'avenir le comportement du membre condamné, qu'ils considèrent licite, et qu'ils aient, par conséquent, un intérêt à ce que l'acte condamné soit déclaré légitime. Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, le caractère abstrait et la portée générale que revêtent les interprétations dans les organisations financières, qui sont, dès lors, susceptibles d'intéresser tous les membres de l'organisation, même si elles sont rendues à l'occasion d'un litige particulier.

CONCLUSION

La possibilité de désigner un représentant *ad hoc* et l'existence de voies de recours tempèrent considérablement les inconvénients inhérents au règlement des différends par l'organisation elle-même. Cependant, dans les organisations où les décisions sont prises par l'organe plénier, aucun recours n'est prévu ; il est peut-être moins nécessaire, puisque l'ensemble des Etats ont la possibilité de se prononcer sur le différend. Dans les autres, l'« intériorisation » de la procédure se poursuit même au niveau de l'appel. Certes, dans un cas comme dans l'autre, la compétence d'instances juridictionnelles externes offrirait de meilleures garanties d'impartialité²⁰. Le recours à de telles instances ne serait toutefois pas toujours compatible

¹⁹ Art. XVIII b) des Statuts du F.M.I. : « Dans tous les cas où les Administrateurs auront rendu une décision conformément au paragraphe a) ci-dessus, *tout* membre pourra demander ... » (nos italiques). Voir, à ce sujet, HEXNER, « Interpretation », p. 347.

²⁰ VELLAS, *Caractères et techniques*, pp. 44-45, préconise la compétence, au stade de l'appel, de la C.I.J. ou de tribunaux arbitraux.

avec l'exigence de préserver l'autorité de l'organisation. On peut, à ce propos, regretter que la solution prévue par la Charte de La Havane, avec les avantages qu'elle comportait ²¹, n'ait pas été retenue par d'autres organisations.

²¹ Voir *supra*, p. 192.

CONCLUSION

Le présent ouvrage a eu pour objet l'étude des procédures en vigueur pour le règlement des différends dans les organisations internationales économiques. Après avoir décrit la nature et le fonctionnement des techniques utilisées, il s'agit maintenant, au terme de ce travail, et avant quelques remarques finales, d'en apprécier l'efficacité.

I. L'efficacité des procédures

Dans la plupart des organisations, les différends ont généralement été réglés de façon satisfaisante. Le problème de l'application des sanctions ne s'est que très rarement posé. D'une manière générale, le bilan est donc largement positif. Il est impossible de passer ici en revue l'ensemble des litiges qui sont survenus dans les différentes organisations internationales économiques et de décrire la solution qu'ils ont trouvée. On s'en tiendra par conséquent à quelques exemples.

Un peu plus d'une vingtaine de différends ont été portés devant les instances compétentes du G.A.T.T. Pour environ les trois-quarts d'entre eux, un règlement satisfaisant a pu être atteint ¹.

Dans à peu près la moitié des cas, une solution a pu être trouvée à la suite de négociations directes entre les Parties. Dans ces affaires, les Parties Contractantes n'ont même pas eu à faire des recommandations. C'est ainsi que, dans le différend qui opposa les pays du Bénélux à l'Allemagne, relatif aux droits appliqués par ce dernier pays à l'importation de l'amidon et de la fécule de pomme de terre, que nous avons examiné à plusieurs reprises, « le Comité n'a pas eu à présenter de recommandations formelles aux parties contractantes, la délégation allemande ayant été en mesure de faire une offre que les délégations des pays du Bénélux ont considérée comme constituant... un règlement satisfaisant de la question » ².

¹ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 172.

² G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, pp. 86-87.

De même, dans un différend anglo-danois, le Danemark avait déposé devant le Comité d'intersession, en avril 1957, une réclamation concernant l'exportation, par le Royaume-Uni, d'œufs dont la production avait fait l'objet de subventions accordées par le gouvernement britannique aux aviculteurs. Celles-ci avaient eu pour effet d'accroître considérablement la production d'œufs, de sorte que les exportateurs danois avaient perdu leur marché traditionnel au Royaume-Uni et que l'excédent de la production britannique était exporté vers les marchés d'Europe continentale, débouchés traditionnels des exportateurs danois. Le Comité d'intersession, tout en créant un comité chargé d'examiner la réclamation, encouragea le déroulement de négociations bilatérales. Après des échanges de vues entre les parties contractantes intéressées, le Royaume-Uni interdit l'exportation d'œufs. En septembre 1957, le gouvernement danois annonça que les négociations avaient abouti à un accord et se montra satisfait des mesures adoptées par le Royaume-Uni ³.

Lors de la dixième session des Parties Contractantes, le différend qui opposait les Etats-Unis à la République fédérale d'Allemagne à propos des pratiques discriminatoires en matière d'importation de charbon dans ce dernier pays fut également réglé à la suite de consultations bilatérales entre les deux Etats intéressés ⁴. Au cours de cette même session, l'affaire des *Subventions à l'exportation des oranges aux Etats-Unis* ⁵ fut réglée à la suite de négociations entre les Etats en cause. De même, à la onzième session, quatre réclamations figuraient à l'ordre du jour. Elles ne firent toutefois l'objet d'aucun examen détaillé, les gouvernements intéressés s'étant engagés à poursuivre leurs pourparlers en vue de parvenir à un règlement amiable.

Lorsque les différends n'ont pas pu être réglés par des négociations directes, la procédure de conciliation au sein des *panels* a généralement permis d'aboutir à des arrangements, même dans les cas où le préjudice subi par le réclamant n'était aucunement imputable à une violation d'une disposition de l'Accord général

³ G.A.T.T., Doc. L/708, *Subventions britanniques à l'exportation d'œufs* ; voir, sur cette affaire, RAMOIN, p. 744.

⁴ G.A.T.T., Doc. SR 10/1, p. 3, *Pratiques discriminatoires en matière d'importation de charbon en République fédérale d'Allemagne*.

⁵ G.A.T.T., Doc. SR 10/3, p. 27.

par une autre partie contractante⁶. Ainsi, dans le différend qui opposa la Norvège à l'Allemagne, relatif au régime appliqué à l'importation de sardines dans ce dernier pays, bien que « les éléments de preuve fournis n'étaient pas suffisants pour justifier la conclusion que les mesures prises par le gouvernement allemand en ce qui concerne le traitement réservé aux conserves... étaient incompatibles avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article I et du paragraphe 1 de l'article XII de l'Accord général »⁷, les Parties Contractantes invitèrent l'Allemagne à modifier sa législation. Un accord put ainsi être réalisé entre les deux Parties au conflit⁸.

De même, dans l'affaire des *Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium*, le groupe de travail était arrivé à la conclusion que les mesures prises par le gouvernement australien n'étaient pas en contradiction avec les dispositions de l'Accord général⁹. Les Parties Contractantes recommandèrent néanmoins à l'Australie de modifier sa législation. Le différend put ainsi être réglé à la satisfaction du Chili¹⁰. La réalisation de compromis dans des litiges de ce type témoigne de la bonne volonté dont font généralement preuve les Etats membres d'organisations internationales économiques pour favoriser un règlement amiable des différends.

Dans les autres affaires, chaque fois que des mesures contraires à l'Accord général ont été prises par des parties contractantes, la procédure de conciliation au sein des *panels* a généralement conduit à leur suppression.

L'institution de taxes par certains Etats a donné lieu à plusieurs plaintes, qui ont le plus souvent trouvé une solution dans la suppression de la mesure illicite. Ainsi, la taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France fit l'objet d'une réclamation de l'Italie. Par une recommandation du 17 janvier 1955, les Parties Contractantes jugèrent la taxe française incompatible avec les articles I et III de l'Accord général et invitèrent le

⁶ Voir *supra*, pp. 34 et s.

⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, *Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines*, p. 60.

⁸ *Idem*, p. 31.

⁹ G.A.T.T., I.B.D.D., vol. II, p. 204.

¹⁰ *Idem*, p. 212.

gouvernement français à éliminer la discrimination qui provenait de la taxe. Celui-ci annonça que la taxe avait été abolie le 10 août 1957 ¹¹. De même, dans l'affaire des *Taxes intérieures brésiliennes* ¹², la délégation du Brésil fit savoir, lors de la douzième session des Parties Contractantes, que la loi incriminée avait été supprimée en août 1958 ¹³. La Grèce également supprima les taxes à l'importation qu'elle avait instituées ¹⁴.

D'autres différends ont eu trait à l'adoption de réglementations discriminatoires par certains pays. Dans le différend italo-britannique relatif aux *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, le Royaume-Uni prétendait que la loi italienne du 25 juillet 1952 était incompatible avec les dispositions de l'article III, paragraphe 4, de l'Accord général. Sur proposition du *panel*, les Parties Contractantes demandèrent à l'Italie de modifier la loi en question, qui permettait au Ministère de l'Agriculture et des Forêts d'accorder des facilités spéciales de crédit pour l'achat de machines agricoles italiennes, mais pas pour celles de fabrication étrangère. L'Italie modifia sa loi, ce qui mit un terme au différend ¹⁵. Les différends issus des restrictions adoptées par l'Italie et affectant les importations en provenance des Etats-Unis ¹⁶ et d'Israël ¹⁷ ont aussi pu trouver une solution amiable.

Une dernière catégorie de litiges, enfin, concerne des subventions octroyées par des parties contractantes à certains secteurs de leur économie. Dans la plupart des cas, ces différends ont aussi été réglés de façon satisfaisante. Le *panel* qui examina une réclamation du gouvernement australien, aux termes de laquelle les subventions françaises à l'exportation du blé et de la farine étaient contraires

¹¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 3, *Taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France*, p. 27 ; voir aussi Suppl. n° 4, p. 23 ; Suppl. n° 5, p. 28 ; Suppl. n° 7, p. 72.

¹² Voir *supra*, p. 143.

¹³ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 72.

¹⁴ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 51, *Taxes spéciales à l'importation instituées par la Grèce* et Suppl. n° 1, p. 54, *Droits d'entrée imposés par la Grèce*. Voir, en général, FLORY, pp. 71-72.

¹⁵ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 23.

¹⁶ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, p. 125, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des Etats-Unis et de certaines autres parties contractantes*.

¹⁷ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 10, p. 138, *Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël*.

à l'article XVI, paragraphe 3, de l'Accord général et portaient préjudice au commerce australien sur les marchés du Sud-Est asiatique, reconnu que, en détenant plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation desdits produits, la France évinçait l'Australie de ces marchés. Les Parties Contractantes invitèrent alors le gouvernement français à prendre des mesures tendant soit à réviser ses méthodes de financement des exportations de blé, soit à consulter le gouvernement australien avant que les exportateurs français de farine ne concluent de nouveaux contrats de vente. Sur cette base, un accord entre la France et l'Australie put être atteint¹⁸.

Dans certains cas, l'enquête menée par le *panel* a suffi à régler le différend ; la tentative de conciliation des Parties Contractantes n'a alors pas été nécessaire. C'est ainsi que, dans l'affaire de la « guerre des poulets », l'évaluation chiffrée du préjudice subi par les Etats-Unis, présentée par le *panel*, a été acceptée par les deux Parties, ce qui a mis un terme au différend¹⁹.

Ainsi, à quelques exceptions près, dont la plainte déposée en 1962 par l'Uruguay contre quinze autres parties contractantes, et quelques autres affaires²⁰, les différends qui se sont produits à l'occasion de l'application de l'Accord général ont été réglés de façon satisfaisante. Dans un seul cas, les Parties Contractantes ont autorisé l'Etat lésé à prendre des mesures de rétorsion à l'encontre de l'auteur du dommage. Il s'agit de l'affaire des *Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis*, où les Parties Contractantes ont autorisé les Pays-Bas, en application de l'article XXIII, paragraphe 2, de l'Accord général, à limiter leurs importations de blé en provenance des Etats-Unis²¹.

De tels résultats révèlent l'efficacité du mécanisme de conciliation du G.A.T.T.

L'examen du contentieux de l'A.E.L.E. laisse apparaître un bilan tout aussi positif. La pratique de l'organisation montre une nette tendance des Etats à préférer la négociation comme mode de règlement des litiges. Chaque fois qu'ils ont entrevu la possibilité de résoudre leurs différends par des consultations, les Etats

¹⁸ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 7, p. 23, *Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine*.

¹⁹ Voir, sur ce point, FLORY, p. 75.

²⁰ Voir JACKSON, *World Trade*, p. 172.

²¹ G.A.T.T., I.B.D.D., Suppl. n° 1, p. 34.

les ont préférées aux procédures formelles. Les négociations bilatérales ont souvent permis de régler les litiges et quatre réclamations seulement ont été déposées devant le Conseil au titre de l'article 31 ²².

L'affaire portée par l'Autriche devant le Conseil en octobre 1962 concernait certaines difficultés rencontrées par une entreprise autrichienne productrice d'engrais azotés dans ses exportations à destination du Portugal. L'origine du différend résidait dans le refus opposé par les autorités portugaises d'accorder à l'importateur une licence d'importation et dans l'obligation qui lui était faite d'effectuer un dépôt dans une banque portugaise avant le dédouanement. Pour sa part, le Portugal prétendait être la victime de pratiques entachées de dumping. Le Conseil désigna un comité composé de trois membres des délégations à Genève d'Etats non parties au différend, agissant en leur nom personnel. Le litige fut réglé par un accord mutuel, sur la base des propositions du Comité ²³.

Le litige relatif à la reclassification, par les autorités douanières autrichiennes, de la laine de roche sous une autre position douanière, que nous avons déjà examiné, fut aussi réglé à l'amiable ²⁴. Il en fut de même du différend qui opposa le Royaume-Uni à la Norvège ; ce dernier pays reprochait au gouvernement britannique de ne pas appliquer le régime tarifaire de l'A.E.L.E. à certaines sortes de poissons congelés. A la suite du rapport établi par le comité d'enquête, le Royaume-Uni décida d'accorder aux produits en question le bénéfice du régime tarifaire de l'A.E.L.E. ²⁵. Les affaires du *Système britannique de dépôt à l'importation* ²⁶, des *Droits portugais à l'importation de roulements à billes* ²⁷ et des *Restrictions quantitatives imposées par l'Autriche à ses importations d'allumettes* ²⁸ ont également été réglées à l'amiable, à la suite de consultations.

²² Voir *Bâtir l'A.E.L.E.*, p. 49.

²³ A.E.L.E., troisième rapport annuel, p. 15, *Exportations d'engrais azotés au Portugal*.

²⁴ Voir *supra*, p. 180 et A.E.L.E., quatrième rapport annuel, p. 20.

²⁵ A.E.L.E., sixième rapport annuel, p. 29, *Régime tarifaire appliqué à certaines espèces de poisson congelé*.

²⁶ A.E.L.E., onzième rapport annuel, p. 30.

²⁷ A.E.L.E., huitième rapport annuel, p. 35.

²⁸ *Idem*, p. 35 ; voir *supra*, p. 83.

Dans les organisations financières, le tableau est également positif. Dans un seul cas le F.M.I. a eu recours à des sanctions. Il s'agit de l'expulsion de la Tchécoslovaquie, dont il a été question plus haut ²⁹.

Les différends, fort rares, qui sont survenus au sein des organisations internationales sur les produits de base ont aussi pu être réglés, dans la plupart des cas, à la suite de négociations ³⁰.

L'examen de la pratique des organisations internationales économiques permet ainsi d'affirmer que les procédures en vigueur pour le règlement des différends ont fait la preuve de leur efficacité.

Il est évident toutefois que ces procédures présentent aussi certaines imperfections. La plus importante nous paraît être l'absence de contentieux de la responsabilité. La lecture des textes laisse en effet supposer que les demandes en réparation du dommage causé ne rentrent pas dans la compétence des organisations internationales économiques que nous avons étudiées. Celles-ci semblent plutôt s'en tenir à des mesures correctives *ex nunc* ³¹. Mais l'interdépendance qui caractérise la société internationale actuelle a pour conséquence que des mesures adoptées par un Etat peuvent avoir de graves répercussions sur les économies de ses voisins. Si, par une politique économique délibérée, un Etat provoque du chômage ou favorise l'inflation dans d'autres pays, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir un contentieux de l'indemnité, grâce auquel ceux-ci pourraient obtenir des compensations pour le préjudice subi ³².

²⁹ Voir *supra*, pp. 64-65 et 155.

³⁰ En ce qui concerne ces organisations, aucune source d'information publique n'est malheureusement disponible. Notre affirmation repose sur des informations obtenues de fonctionnaires desdites organisations.

³¹ Voir BINDSCHEDLER, pp. 504-505. Ce problème avait fait l'objet de nombreuses discussions au moment de l'élaboration de la Charte de La Havane, surtout sur initiative de la délégation française. Voir Doc. E/Conf.2/C.6/83, Sixth Committee, Report of Subcommittee G on chapter VIII 3 (1948). Voir aussi RUBIN, p. 78 ; LAMBRINIDIS, *The Structure*, p. 235 ; HEXNER, « Interpretation », p. 367. Voir aussi « Relations between the I.C.J. and I.T.O. » (non signé), *A.J.I.L.*, 1948 (vol. 42), p. 656.

³² Voir, dans ce sens, D. CARREAU, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, pp. 11-12.

II. Considérations finales

Notre propos a été d'étudier les procédures de règlement des différends en vigueur dans les organisations internationales économiques. Les traits qui caractérisent ces litiges et qui ont une incidence sur les procédures de leur règlement sont, d'une part, le cadre organique dans lequel ils se produisent ; d'autre part, leur objet économique ; enfin, le fait que les relations internationales économiques sont régies par un ensemble de règles originales et spécifiques, le droit international économique.

D'abord, le cadre dans lequel se produisent les différends, l'organisation internationale, a pour conséquence l'« intériorisation » des procédures de règlement. Ce phénomène se vérifie dans la plupart des organisations internationales, économiques ou non, du moins au premier stade de la procédure. L'on se trouve là, incontestablement, en présence d'une tendance presque naturelle qu'a toute société humaine, surtout si elle est de création récente, à régler, dans la mesure du possible, ses propres problèmes *in foro domestico* et à éviter de les soumettre à des instances neutres mais étrangères³³. Une telle tendance est d'ailleurs parfaitement compréhensible. En effet, d'une part, si important que soit le rôle d'organes judiciaires indépendants, il serait illusoire, au stade actuel du développement de la coopération économique internationale, de prétendre exclure toute participation des organes politiques, où sont représentés les Etats, aux fonctions contentieuses. Les accords économiques internationaux affectent souvent de très près les souverainetés nationales. Il est dès lors normal que l'ensemble des Etats qui ont adopté des instruments internationaux s'attachent à suivre l'effet qui leur est donné. D'autre part, la préservation de l'autorité, encore fragile et souvent contestée, des organisations internationales, exige qu'elles contrôlent elles-mêmes l'ensemble des activités qui se déroulent en leur sein. Dès lors, l'institution d'une magistrature économique internationale, souvent préconisée, nous paraît prématurée, même si, mieux adaptée par sa composition au règlement du contentieux économique, elle pourrait, selon certains auteurs³⁴, pallier les inconvénients de la technique judiciaire tout en offrant les mêmes avantages.

³³ Voir WEIL, p. 22.

³⁴ Voir S. KELEMEN, *Propositions pour établir une Cour économique internationale*, Pécs, 1928. Lors de la première session du Comité prépara-

Ensuite, l'objet économique du différend a une double incidence sur les procédures de son règlement.

En premier lieu, par sa nature même, l'économie est une matière qui échappe, dans une assez large mesure, « à l'emprise de la volonté humaine »³⁵. L'évolution de la conjoncture est difficile à contrôler. Ses fluctuations sont souvent imprévisibles. A l'heure actuelle, les phénomènes économiques ne sont peut-être pas encore suffisamment connus pour pouvoir être soumis à l'empire du droit. Une réglementation juridique n'est en effet possible que si elle repose sur une connaissance assez approfondie de la matière qu'elle est appelée à régir³⁶. Cette dernière ne peut manquer d'affecter la nature de la norme. La règle de droit économique a donc forcément un caractère assez vague et imprécis. Son élasticité et sa malléabilité doivent lui permettre de suivre l'évolution des phénomènes économiques. Elle est d'une application difficile par des instances judiciaires, accoutumées à appliquer avec rigueur des normes précises.

En second lieu, si l'économie est aussi ancienne que l'humanité, la science économique, en revanche, est une discipline relativement nouvelle. Ce n'est que ces dernières années que certains de ses secteurs ont connu des développements considérables. On peut donc affirmer qu'il s'agit là, à certains égards du moins, d'une matière encore jeune. La présence du droit y est par conséquent aussi récente. Or, lorsqu'il pénètre dans un domaine qui ne relevait pas de lui précédemment, le droit revêt toujours, au début, un caractère assez rudimentaire. Ce n'est qu'avec le temps qu'il se

toire de la Charte de La Havane, la Belgique, la France et les Pays-Bas proposèrent la création, au sein de la C.I.J., d'une chambre économique. Voir, à ce sujet, RUBIN, p. 88. KOPELMANAS, p. 102, préférerait à une chambre spécialisée au sein de la C.I.J., ou à une cour spéciale, la formule de la C.P.A., ce qui permettrait aux Parties de choisir les arbitres compétents dans chaque cas d'espèce. Le tribunal arbitral ainsi constitué pourrait tenir compte des changements intervenus dans la situation économique et se prononcer *ex aequo et bono*. S. BASTID, *Droit international public approfondi*, Cours, 1961-1962, p. 257, estime aussi que « le système de l'arbitrage apparaît comme utile lorsqu'on est en présence de questions de caractère technique, parce qu'on peut alors constituer le tribunal d'arbitrage de personnalités ayant une compétence particulière dans ce domaine, questions financières, questions économiques, etc. »

³⁵ WEIL, p. 28.

³⁶ *Idem*.

raffine et se perfectionne³⁷. C'est là un phénomène que l'on peut constater dans plusieurs domaines : ainsi le droit international est plus « primitif » que le droit interne. Les procédures diplomatiques, plus simples, semblent dès lors mieux adaptées au caractère encore jeune et élémentaire des règles économiques que les techniques judiciaires, qui peuvent paraître trop sophistiquées.

Enfin, dans les organisations internationales économiques, les procédures de règlement des différends sont dans une large mesure tributaires de la nature du droit qui les régit, le droit international économique. Ce dernier se différencie sur plus d'un point du droit international « classique ». Ce point appelle quelques développements.

Tout comme la société internationale et les relations entre les Etats qui la composent, le droit international contemporain, qui les régit, a subi, au cours de ces dernières décennies, de profondes transformations, qui lui ont fait acquérir des dimensions nouvelles³⁸.

Pendant très longtemps, le droit international public s'est développé dans un cadre où les relations entre Etats portaient essentiellement sur des problèmes politiques. Le respect de la souveraineté, la paix, la guerre, la neutralité, les délimitations territoriales, les relations diplomatiques, la reconnaissance de nouveaux Etats ont été, jusqu'à une époque récente, les préoccupations et les centres d'intérêt majeurs du droit des gens. Sa fonction principale, voire unique, consistait à faire *coexister* un certain nombre d'Etats, à l'époque ses seuls sujets.

De nos jours, le domaine du droit international s'est considérablement enrichi et diversifié. Il est devenu banal de dire qu'un nombre de plus en plus grand de questions, autrefois réglementées à l'échelon national, nécessitent aujourd'hui une réglementation internationale. Bon nombre de problèmes d'intérêt commun, notamment dans les domaines économique et technique, ne sont plus à même d'être résolus par les seules politiques nationales ;

³⁷ *Idem.*

³⁸ W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens, 1964, a fort bien mis en lumière les domaines nouveaux du droit international public. Voir aussi G. SCHWARZENBERGER, *The Frontiers of International Law*, London, Stevens and Sons, 1962 et C.W. JENKS, *The Common Law of Mankind*, London, Stevens, 1958 et *The New Dimensions of International Law*, *Law in the World Community*, London, Longmans, 1967, pp. 42-55.

ils ne peuvent l'être que dans le cadre d'une coopération internationale. A cet effet, à côté de conventions bilatérales et multilatérales toujours plus nombreuses, des organisations internationales ont été créées. Le déferlement du droit international par-dessus ses frontières traditionnelles a donné naissance à un droit nouveau, le droit de la *coopération*, qui est venu se superposer au droit de la *coexistence*. Alors que ce dernier a essentiellement pour but de réglementer les relations politiques entre les Etats, le droit de la coopération a pour objets principaux les rapports économiques, commerciaux et techniques entre les nations. Il a pour assises un réseau serré d'intérêts communs. Le droit international « classique » consiste avant tout en un code de règles négatives, imposant aux Etats autant d'interdictions ou d'abstentions ; il est statique. Le droit international « moderne », en revanche, est dynamique ; il vise à la réalisation d'intérêts communs, il est un facteur de progrès et un puissant agent d'évolution. Si le premier est le droit des souverainetés juxtaposées, le second est le droit de la collaboration et de l'interdépendance.

A peine cette branche récente du droit international est-elle apparue, que déjà elle a donné naissance à un nouveau rameau. Là où une trop grande disparité entre les Etats fixe des limites à la coopération sur le plan universel, sur un plan régional, certains groupes de pays, plus étroitement liés par des valeurs et des affinités communes, par des systèmes économiques et sociaux semblables, ainsi que par le voisinage géographique, ont pu pousser la coopération jusqu'à l'intégration. Des entités politiques nouvelles, dotées de structures permanentes et d'organes autonomes, ayant des pouvoirs supranationaux, sont apparues. Ces « ordres » nouveaux sont régis par un droit lui aussi nouveau, le droit de l'*intégration*.

Ainsi, le droit international contemporain s'articule-t-il sur trois niveaux différents : droit de la coexistence, droit de la coopération, droit de l'intégration. Quelle est leur incidence sur le règlement pacifique des différends ?

Le degré de réceptivité au droit et, partant, au règlement judiciaire des différends varie, dans toute société, en fonction du degré de cohésion de son milieu social.

Dans la société internationale « politique », encore peu structurée, régie par le droit de la coexistence, il n'existe pas, pour le

moment, de juridiction obligatoire pour le règlement des différends. A l'autre extrême, dans les Communautés européennes, régies par le droit de l'intégration, des procédures judiciaires obligatoires ont pu être mises sur pied. L'explication doit en être recherchée, en premier lieu, dans la cohésion et l'homogénéité qui les caractérise ; en second lieu, les pouvoirs très étendus dont sont dotés leurs organes ont rendu indispensable un contrôle judiciaire de l'application du droit. Celui-ci paraît être d'autant plus nécessaire que la législation communautaire peut affecter directement les individus, dans des domaines qui ne sont pas toujours exclusivement économiques. Dès l'instant où l'on accorde des droits à des personnes, il faut leur ouvrir les moyens de droit de les faire valoir.

Dans la zone intermédiaire constituée par les organisations internationales économiques, régies par le droit de la coopération, les Etats ont accepté des procédures obligatoires de règlement des différends. Ils se refusent toutefois à confier leurs litiges à une juridiction qui statuera avec force obligatoire. Des instances sont acceptées, à la condition qu'elles se limitent à faire des recommandations. Si, dans des cas extrêmes et d'ailleurs exceptionnels, des décisions devaient être prises, les Etats exigent alors qu'elles le soient par un organe où ils sont représentés et peuvent, par leur vote, influencer sur la décision.

Les procédures diplomatiques, de caractère transactionnel, sont d'ailleurs particulièrement bien adaptées pour régler les différends qui naissent dans un domaine régi par le droit de la coopération. En effet, contrairement à ce qui se passe dans le domaine politique, dans les organisations internationales économiques l'opposition d'intérêts, caractéristique du différend, a pour toile de fond un intérêt commun à chacun des deux Etats en litige : celui d'être et de demeurer membre de l'organisation et d'en tirer les bénéfices que procure cette qualité. Aussi bien la volonté de faire prévaloir sa prétention à l'occasion d'un différend déterminé que la participation à la vie de l'organisation, avec les privilèges qu'elle comporte, visent, en définitive, à procurer à l'Etat un certain nombre d'avantages. En cas de différend, les Etats se trouvent ainsi en présence de deux intérêts concurrents. Si l'Etat fautif insiste pour faire prévaloir le premier — celui qui est à l'origine du litige — il court le risque de perdre les avantages du second — celui d'être membre de l'organisation — : l'exclusion et la non-participation sont en effet les sanctions du droit de la coopération.

Mais l'intérêt à demeurer membre de l'organisation l'emporte généralement sur l'intérêt qui est à l'origine du différend. L'Etat en infraction acceptera dès lors le plus souvent les solutions proposées par l'organisation. Et cela d'autant plus que le différend naît entre nations qu'unit la poursuite d'un objectif commun.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS

Cour permanente de justice internationale

Série A : Recueil des arrêts, nos 1 - 24 (1922-1930).

Série B : Recueil des avis consultatifs, nos 1 - 18 (1922-1930).

Série A/B : Arrêts, ordonnances et avis consultatifs, nos 40 - 80 (1931-1940).

Série C : Plaidoiries, exposés oraux et documents, nos 1 - 19 (1922-1930), nos 52 - 88 (1931-1942).

Cour internationale de justice

Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances (dès 1947).

Mémoires, plaidoiries et documents (dès 1947).

Organisation des Nations Unies

Recueil des Traités ; traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (dès 1946).

Résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale, établissant la C.N.U.C.E.D.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.)

United Nations Conference on Trade and Employment, Preparatory Committee, General Agreement on Tariffs and Trade, Lake Success, 1947, 4 vol., United Nations Publications, Sales numbers 1947.II.10.

United Nations Conference on Trade and Employment, Geneva, 1947, General Agreement on Tariffs and Trade, vol. 1-4, New York, 1947.

Instruments de base et documents divers, vol. I-IV et Suppl. nos 1-18, Genève, les Parties Contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'Emploi (La Havane, 21 novembre 1947 - 24 mars 1948)

Rapports des Commissions et des principales sous-commissions, Genève, Commission intérimaire de l'Organisation internationale du Commerce, 1948.

Fonds monétaire international

United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, 1944, Proceedings and Documents, 2 vol., Washington, 1948.

Rapports annuels.

Annual Meeting of the Board of Governors : Summary proceedings.

The International Monetary Fund, 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Washington, International Monetary Fund, 1969, vol. I (Chronicle) ; vol. II (Analysis) ; vol. III (Documents).

Selected Decisions of the Executive Directors and Selected Documents, International Monetary Fund, Washington, D.C., Fourth Issue, 1970.

Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement et ses filiales

Rapports annuels de la Banque et de l'Association internationale pour le développement.

Rapports annuels de l'Association, publiés pour les trois premiers exercices de cette institution.

Rapports annuels de la Société financière internationale.

I.B.R.D., Annual Meeting of the Board of Governors : Summary proceedings.

The World Bank, I.D.A. and I.F.C., Policies and Operations, Washington, 1968.

World Bank, 100 Questions and Answers, Washington, I.B.R.D., 1970.

Accords internationaux sur les produits de base

International Sugar Conference, London, 1953, Summary of proceedings, New York, United Nations, 1953.

Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968, Actes de la Conférence.

International Wheat Conference, Rome, 1967, Report, New York, United Nations, 1967.

United Nations Conference on Olive Oil, Geneva, 1955, Summary of proceedings, New York, United Nations, 1956.

United Nations Tin Conference, Geneva, 1970, Summary of proceedings, New York, 1970.

United Nations Coffee Conference, New York, 1962, Summary of proceedings, New York, United Nations, 1963.

Association européenne de libre-échange

Convention establishing the European Free Trade Association, Stockholm, January 4, 1960, London, 1960, 217 p.

Rapports annuels.

Bâtir l'A.E.L.E. ; une zone de libre-échange en Europe, Secrétariat de l'A.E.L.E., 1968.

Organisation de Coopération et de Développement économiques
Activités de l'O.C.D.E. : Rapports du Secrétaire général.

II. OUVRAGES ET COURS

ABI-SAAB Georges, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale ; étude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en œuvre*, Paris, Pédone, 1967, 279 p.

AHI Mehdi M., *Les négociations diplomatiques préalables à la soumission d'un différend à une instance internationale*, Genève, Coopération d'imprimerie, 1957, 159 p.

ALEXANDROWICZ Charles H., *World Economic Agencies*, London, Stevens, 1962, 310 p.

AUFRICHT Hans, *The International Monetary Fund : Legal Basis, Structure, Functions*, London, Stevens, 1964, 126 p.

— *The Fund Agreement : Living Law and Emerging Practice*, Princeton Studies in International Finance, Princeton, 1969, 96 p.

BAKER James C., *The International Finance Corporation ; Origin, Operations and Evaluation*, New York, Praeger, 1968, 271 p.

BINDSCHIEDLER Denise, *Le règlement des différends relatifs au statut d'un organisme international, R.C.A.D.I.*, 1968-II (vol. 124), pp. 453-548.

BOS Maarten, *Les conditions du procès en droit international public*, Bibliotheca Visseriana, vol. XIX, Leiden, Brill, 1957, 344 p.

BROCHES Aron, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank, R.C.A.D.I.*, 1959-III (vol. 98), pp. 297-409.

CARREAU Dominique, *Le Fonds monétaire international*, Paris, Colin (Collection U), 1970, 270 p.

— *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, 530 p.

CARTOU Louis, *Les relations financières internationales*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1966-1967, fascicule I, 189 p. ; fascicule II, 68 p.

- CHAPAL Philippe, *L'arbitrabilité des différends internationaux*, Paris, Pédone, 1967, 294 p.
- CORET Alain, *Le droit des ententes internationales relatives aux produits de base*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1969-1970, 169 p.
- COT Jean-Pierre, *La conciliation internationale*, Paris, Pédone, 1968, 389 p.
- CURZON Gérard, *Multilateral Commercial Diplomacy*, London, Michael Joseph, 1965, 367 p.
- DAM Kenneth W., *The G.A.T.T., Law and International Economic Organization*, Chicago and London, University of Chicago Press, 1970, 480 p.
- DELBEZ Louis, *Les principes généraux du contentieux international*, Paris, L.G.D.J., 1962, 339 p.
- EL NAGGAR Said, *The United Nations Conference on Trade and Development, R.C.A.D.I.*, 1969-III (vol. 128), pp. 241-345.
- ERLER Georg H., *Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts*, Göttingen, O. Schwartz, 1956, 215 p.
- FATTAL Antoine, *Les procédures diplomatiques de règlement des différends internationaux*, Beyrouth, Librairie du Liban, 1966, 108 p.
- FLORY Thiébaud, *Le G.A.T.T., droit international et commerce mondial*, Paris, L.G.D.J., 1968, 306 p.
- FRIEDMANN Wolfgang, *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens, 1964, 410 p.
- GIULIANO Mario, *Quelques aspects juridiques de la coopération intergouvernementale en matière d'échanges et de paiements internationaux, R.C.A.D.I.*, 1968-II (vol. 124), pp. 549-687.
- GOLD Joseph, *The Fund Agreement in the Courts*, Washington, International Monetary Fund, 1962, 159 p.
- GUCKEL Peter, *Die Streitbeilegungsvorschriften in den Satzungen der internationalen Organisationen mit Ausnahme der Vereinten Nationen und der Europäischen Gemeinschaften*, Thèse, Bonn, 1962, 219 p.
- HEXNER Ervin P., *Das Verfassungs- und Rechtssystem des internationalen Währungsfonds*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1960, 115 p.
- HIGGINS Rosalyn, *Conflict of Interests: International Law in a Divided World*, The Bodley Head, London, 1965, 170 p.

- HORIE Shigeo, *The International Monetary Fund, Retrospect and Prospect*, London, Macmillan, 1964, 208 p.
- JACKSON John H., *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1969, 948 p.
- JACQUEMIN Alex et SCHRANS Guy, *Le droit économique*, Paris, P.U.F. (Collection « Que sais-je ? »), 1970, 126 p.
- JENKS Clarence W., *The Common Law of Mankind*, London, Stevens, 1958, 456 p.
- KNOTE Jürgen, *Internationale Rohstoffabkommen aus der Nachkriegszeit*, Bonn, Ludwig Röhrscheid Verlag, 1965, 199 p.
- KOCK Karin, *International Trade Policy and the G.A.T.T.* (1947-1967), Stockholm, Almqvist and Wiksell, 1969, 334 p.
- KOVAR Robert, *Le règlement des différends économiques interétatiques dans les organisations internationales*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1969-1970, 98 p.
- LALL Arthur, *Modern International Negotiation ; Principles and Practice*, New York, Columbia University Press, 1966, 404 p.
- LAMBRINIDIS John S., *The Structure, Function and Law of a Free Trade Area ; The European Free Trade Association*, London, 1965, 303 p.
- LANGEN Eugen, *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht*, München-Berlin, Verlag C.H. Beck, 1963, 123 p.
- LAVALLE Roberto, *La Banque mondiale et ses filiales : aspects juridiques et fonctionnement*, Paris, L.G.D.J., 1972, 323 p.
- METZGER Stanley D., *International Law, Trade and Finance ; Realities and Prospects*, Dobbs Ferry, New York, Oceana, 1962, 184 p.
- MORELLI Gaetano, *La théorie générale du procès international*, R.C.A.D.I., 1937-III (vol. 61), pp. 253-373.
- *Studi sul processo internazionale*, Milano, Giuffrè, 1963, 207 p.
- MUHAMMAD Seyid, *The Legal Framework of World Trade*, London, Stevens, 1958, 348 p.
- RICHARDS Hamish J., *International Economic Institutions*, London, Holt, Rinehart and Winston, 1970, 334 p.
- RIDEAU Joël, *Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1969, 382 p.
- SABA Hanna, *L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies*, R.C.A.D.I., 1964-I (vol. 111), pp. 610-690.

- SCHMITTHOFF Clive M. (éditeur), *The Sources of the Law of International Trade*, London, Stevens, 1964, 292 p.
- SCHWARZENBERGER Georg, *The Principles and Standards of International Economic Law*, R.C.A.D.I., 1966-I (vol. 117), pp. 1-98.
- SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz, *Das Recht der internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, Köln, Carl Heymann Verlag, 1967, 324 p.
- VALTICOS Nicolas, *Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail*, R.C.A.D.I., 1968-I (vol. 123), pp. 311-407.
- VELLAS Pierre, *Le Conseil économique et social des Nations Unies et le règlement pacifique des différends internationaux*, Paris, Pédone, 1950, 33 p.
- *Droit international économique et social*, tome I, Paris, Sirey, 1965, 593 p.
- *Caractères et techniques du droit international public économique*, Cours, Université de Paris, I.H.E.I., 1967-1968, 48 p.
- VIRALLY Michel, *Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain*, R.C.A.D.I., 1967-III (vol. 122), pp. 1-105.
- de VISSCHER Charles, *Aspects récents du droit procédural de la Cour internationale de justice*, Paris, Pédone, 1966, 219 p.
- *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, (4e éd.), 1970, 450 p.

III. ARTICLES

- ARANGIO-RUIZ Vincenzo, « Controversie internazionali », *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962 (vol. X), pp. 388-391.
- BASTID Suzanne, « Une nouvelle commission de conciliation ? », *Mélanges Henri Rolin*, Paris, Pédone, 1964, pp. 1-12.
- BLAGOJEVIC Borislav T., « Quelques caractéristiques du droit économique international actuel », *R.I.D.C.*, 1968 (vol. 20), pp. 273-285.
- BOURQUIN Maurice, « Dans quelle mesure le recours à des négociations diplomatiques est-il nécessaire avant qu'un différend puisse être soumis à la juridiction internationale ? », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, pp. 43-55.
- CAHIER Philippe, « Le recours en constatation de manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1967 (vol. 3), pp. 123-162.

- CARREAU Dominique, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE Jaqueline et FLORY Thiébaut, « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1968 (vol. XIV), pp. 554-605 ; 1969 (vol. XV), pp. 614-663 ; 1970 (vol. XVI), pp. 633-704 ; 1971 (vol. XVII), pp. 657-701 ; 1972 (vol. XVIII), pp. 649-716.
- CAVARE Louis, « La notion de juridiction internationale », *A.F.D.I.*, 1956 (vol. II), pp. 496-509.
- COLLIARD Claude A., « Le règlement des différends dans les organisations intergouvernementales de caractère non politique », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, pp. 152-182.
- CORET Alain, « Les accords internationaux relatifs aux produits de base ; l'évolution depuis 1965 », *Journal du droit international*, 1969 (vol. 96), pp. 575-609.
- DETTET Ingrid, « Aspects institutionnels de l'A.E.L.E. », *A.F.D.I.*, 1960 (vol. VI), pp. 791-800.
- DOMKE Martin, « The Settlement of Disputes in International Agencies », *The Arbitration Journal*, 1946 (vol. 1), pp. 145-155.
- « L'arbitrage dans la Convention de Chicago », *Revue générale de l'air*, 1947 (vol. 10), pp. 254-262.
- DRAGO Roland, « La pondération dans les organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956 (vol. II), pp. 529-547.
- ERLER Georg H., « Wirtschaftsrecht, internationale », dans *K. Strupp - H. J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1962 (Dritter Band), pp. 862-874.
- FAWCETT James E. S., « The Place of Law in an International Organization », *B.Y.I.L.*, 1960 (vol. XXXVI), pp. 321-342.
- « The International Monetary Fund and International Law », *B.Y.I.L.*, 1964 (vol. XL), pp. 32-76.
- « The Function of Law in International Commodity Agreements », *B.Y.I.L.*, 1970 (vol. XLIV), pp. 157-176.
- FIGURES Frank E., « Legal Aspects of the E.F.T.A. », *I.C.L.Q.*, 1965 (vol. 14), pp. 1079-1088.
- FISCHER Georges, « Organisation de coopération commerciale », *A.F.D.I.*, 1955 (vol. I), pp. 406-423.
- « Le mode de règlement des différends adopté par l'Accord international sur le blé », *A.F.D.I.*, 1955 (vol. I), pp. 208-211.
- FOCSANEANU Lazare, « Les banques internationales intergouvernementales », *A.F.D.I.*, 1963 (vol. IX), pp. 119-149.
- « Les pratiques commerciales restrictives et le droit international », *A.F.D.I.*, 1964 (vol. X), pp. 267-302.

- GARDNER Richard N., « Legal-Economic Problems of International Trade », *Columbia Law Review*, 1961 (vol. LXI), pp. 313-321.
- GOLD Joseph, « The Interpretation by the I.M.F. of its Articles of Agreement », *I.C.L.Q.*, 1954 (vol. 3), pp. 256-276.
- « The Law and Practice of the International Monetary Fund with Respect to 'Stand-By Arrangements' », *I.C.L.Q.*, 1963 (vol. 12), pp. 1-30.
- « The International Monetary Fund and International Law », Washington, I.M.F., 1965 (Pamphlets Series, n° 4), 26 p.
- « The Interpretation by the I.M.F. of its Articles of Agreement », *I.C.L.Q.*, 1967 (vol. 16), pp. 289-329.
- « Interpretation by the Fund », Washington, I.M.F., 1969 (Pamphlet Series, n° 11), 68 p.
- « The 'Sanctions' of the International Monetary Fund », *A.J.I.L.*, 1972 (vol. 66), pp. 737-762.
- GROS André, « Le problème du recours juridictionnel contre les décisions d'organismes internationaux », *La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, Paris, L.G.D.J., 1950, tome I, pp. 267-274.
- GROSHENS Jean-Claude, « La société financière internationale », *A.F.D.I.*, 1957 (vol. III), pp. 417-435.
- HAHN Hugo, « Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung », *Archiv des Völkerrechts*, 1966-1967 (vol. 13), pp. 153-293.
- HEXNER Ervin P., « Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des internationalen Währungsfonds », *Z.a.ö.R.V.*, 1959 (vol. 20), pp. 73-82.
- « Interpretation by International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959 (vol. 53), pp. 341-370.
- HOFFMANN Gerhard, « Die Grenzen rechtlicher Streiterledigung im Völkerrecht », *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Karlsruhe, 1969 (Heft 9), pp. 1-43.
- HOLLIS Walter, « Dispute Settlement under the G.A.T.T. », in *M. Domke, International Trade Arbitration*, American Arbitration Association, New York, 1958, pp. 77-84.
- HUDEC Robert E., « The G.A.T.T. Legal System : A Diplomat's Jurisprudence », *Journal of World Trade Law*, 1970 (vol. 4), pp. 615-665.
- HUDSON Manley O., « The Friendly Settlement of Economic Disputes between States », *A.J.I.L.*, 1932 (vol. 26), pp. 353-357.
- JACKSON John H., « G.A.T.T. as an Instrument for the Settlement of Trade Disputes », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1967 (vol. 61), pp. 144-155.

- JACQUEMIN Alex, « Pour une nouvelle approche du droit économique », *Revue du Marché Commun*, 1967 (vol. 10), pp. 439-445.
- JENKS Clarence W., « Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *I.D.I., Annuaire*, 1957 (vol. 47-I), pp. 34-322.
- « The Status of International Organization in Relation to the I.C.J. ; Problems of Public and Private International Law », *Grotius Society Transactions*, 1946 (vol. XXXII), p. 1.
- KAASIK Nicolas, « La clause de négociations diplomatiques dans le droit international positif et dans la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale », *R.D.I.L.C.*, 1933 (vol. XIV), pp. 62-95.
- KIRGIS Frederic L. Jr., « Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations ; International Economic Development, the Emergent Issues », *A.J.I.L.*, 1970 (vol. 64), pp. 106-138.
- KOPELMANAS Lazare, « La notion de la liberté économique devant la justice internationale », *Journal du droit international*, 1954 (vol. 81), pp. 64-107.
- KRISHNAMURTI Rangaswami et CORDOVEZ Diego, « Conciliation Procedures in U.N.C.T.A.D. ; an Explanatory Note », *Journal of World Trade Law*, 1968 (vol. 2), pp. 445-466.
- LAMBRINIDIS John S., « The Emergence of Quasi-Judicial Quasi-Administrative Organs and Methods for the Settlement of International Disputes », *Revue hellénique de droit international*, 1963 (vol. 16), pp. 78-87.
- LAMPUÉ Pierre, « La notion d'acte juridictionnel », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1946 (vol. 62), pp. 5-67.
- « La distinction des contentieux », *Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, Paris, L.G.D.J., 1950, tome I, pp. 285-313.
- Mc INTYRE Elizabeth, « Weightened Voting in International Organizations », *International Organization*, 1954 (vol. 8), pp. 484-497.
- MANKIEWICZ René, « L'O.A.C.I., pouvoirs judiciaires du Conseil et règlement pour la solution des différends », *A.F.D.I.*, 1957 (vol. III), pp. 383-394.
- MANIN Aleth, « A propos des clauses de sauvegarde », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1970 (vol. 6), pp. 1-42.
- MANN Fritz A., « The ' Interpretation ' of the Constitutions of International Financial Organizations », *B.Y.I.L.*, 1968-1969 (vol. XLIII), pp. 1-19.

- MERLE Marcel, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *A.F.D.I.*, 1959 (vol. V), pp. 411-431.
- METZGER Stanley D., « Settlement of International Disputes by non-judicial Methods », *A.J.I.L.*, 1954 (vol. 48), pp. 408-420.
- MORELLI Gaetano, « Esperienze giudiziarie sulla nozione di controversia internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, 1964 (vol. 47), pp. 3-16.
- RABCEWICZ-ZUBKOWSKI Ludwig, « Le règlement des différends internationaux relatifs à la navigation aérienne civile », *Revue française de droit aérien*, 1948 (vol. 2), pp. 340-396.
- RAMOIN Raoul, « L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) », *Journal du droit international*, 1960 (vol. 87), pp. 730-759.
- REUTER Paul, « Quelques réflexions sur le vocabulaire du droit international », *Mélanges Trotabas*, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 423-445.
- RUBIN Seymour J., « The Judicial Review Problem of the International Trade Organization (I.T.O.) », *Harvard Law Review*, 1949-1950 (vol. 63), pp. 78-98.
- SCHACHTER Oscar, « The Quasi-Judicial Role of the Security Council and the General Assembly », *A.J.I.L.*, 1964 (vol. 58), pp. 960-965.
- « Conciliation Procedure in U.N.C.T.A.D. », *International Arbitration, Liber Amicorum for M. Domke*, The Hague, M. Nijhoff, 1967, pp. 268-274.
- SCHROEDER Dieter, « Die Dritte Welt und das Völkerrecht », *Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg*, 1970 (vol. 15), pp. 1-70.
- SCHWARZENBERGER Georg, « The Province and Standards of International Economic Law », *The International Law Quarterly*, 1948 (vol. 2), pp. 402-420.
- « Reflections on the Law of International Institutions », *Current Legal Problems*, 1960 (vol. 13), pp. 276-292.
- SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz, « Arbitration by Organs of International Organizations », *International Arbitration, Liber Amicorum for M. Domke*, The Hague, M. Nijhoff, 1967, pp. 322-329.
- « Grenzen rechtlicher Streiterledigung in internationalen Organisationen », *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Karlsruhe, 1969 (Heft 9), pp. 45-75.
- SEYERSTED Finn, « Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts », *Z.a.ö.R.V.*, 1964 (vol. 24), pp. 1-121.

- SOHN Louis B., « Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization », *Harvard Law Review*, 1963-1964 (vol. 77), pp. 1381-1425.
- SOUBEYROL Jacques, « La négociation diplomatique, élément du contentieux international », *R.G.D.I.P.*, 1964 (vol. 68), pp. 319-349.
- SZOKOLOCZY-SYLLABA Adrienne, « E.F.T.A. : The Settlement of Disputes », *I.C.L.Q.*, 1971 (vol. 20), pp. 519-534.
- VALTICOS Nicolas, « La commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux », *A.F.D.I.*, 1967 (vol. XIII), pp. 445-468.
- VASAK Karel, « Association européenne de libre-échange », *Juris-classeur du droit international*, fascicule 170, pp. 1-22.
- VIEIRA Manuel A., « L'association latino-américaine de libre commerce (A.L.A.L.C.) ; ses principaux aspects juridiques », *Journal du droit international*, 1966 (vol. 93), pp. 617-621.
- VIGNES Daniel, « Le fonctionnement d'une procédure de conciliation ; à propos de la guerre des poulets », *A.F.D.I.*, 1963 (vol. IX), pp. 473-479.
- « Procédures internationales d'enquête », *A.F.D.I.*, 1963 (vol. IX), pp. 438-459.
- VIRALLY Michel, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956 (vol. II), pp. 66-96.
- « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.*, 1965 (vol. XI), pp. 3-12.
- « La notion de programme ; un instrument de la coopération technique multilatérale », *A.F.D.I.*, 1968 (vol. XIV), pp. 530-553.
- « La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement ; essai d'interprétation para-juridique », *A.F.D.I.*, 1970 (vol. XVI), pp. 9-33.
- WALKER Herman, « The International Law of Commodity Agreements », *Law and Contemporary Problems*, 1963 (vol. 28), pp. 396-408.
- « Dispute Settlement : The Chicken War », *A.J.I.L.*, 1964 (vol. 58), pp. 671-685.
- WEIL Prosper, « Le droit international économique, mythe ou réalité ? » *Aspects du droit international économique* (Société française pour le droit international, Colloque d'Orléans), Paris, Pédone, 1972, pp. 1-34.
- WENGLER Wilhelm, « Recours judiciaires à instituer contre les décisions d'organes internationaux », *I.D.I., Annuaire*, 1954 (vol. 45-I), pp. 265-309 et 1957 (vol. 47-I), pp. 1-33.

Articles non signés

A.F.D.I., 1958 (vol. IV), « L'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne », pp. 621-644.

A.J.I.L., 1948 (vol. 42), « Relations between the I.C.J. and I.T.O. », pp. 656-661.

A.J.I.L., 1948 (vol. 42), « Competence of E.C.O.S.O.C. in the Consideration of Disputes », pp. 661-666.

INDEX DES AFFAIRES CITÉES

I. AFFAIRES RÉGLÉES PAR DES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

A. Tribunaux arbitraux

Affaire du lac Lanoux, p. 123.

Affaire des pêcheries dans la côte septentrionale de l'Atlantique, p. 73.

Affaire des pêcheries dans la mer de Behring, p. 73.

B. Cour permanente de justice internationale

a) *Arrêts et ordonnances*

Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France, p. 94.

Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine, pp. 51, 52, 110, 111, 124.

Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, pp. 111, 118.

Affaire du vapeur « Wimbledon », p. 77.

Affaire Oscar Chinn, pp. 92, 94.

Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (compétence), pp. 51, 111.

Affaire relative au paiement, en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France, p. 94.

Droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires), p. 86.

Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (usine de Chorzów), p. 111.

Interprétation du Statut du territoire de Memel (exception préliminaire), p. 86.

Interprétation du Statut du territoire de Memel (fond), p. 86.

Phosphates du Maroc, p. 118.

b) *Avis consultatifs*

Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, pp. 16, 19, 167.

Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne, p. 123.

C. Cour internationale de justice

a) *Arrêts et ordonnances*

Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, p. 92.

Affaire du Cameroun septentrional, pp. 51, 53, 85.

Affaire du Détroit de Corfou, p. 98.

Affaire du droit de passage sur territoire indien (fond), p. 54.

Affaire Haya de la Torre, p. 77.

Affaire relative à l'incident aérien du 27 juillet 1955, p. 98.

Affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, pp. 28, 92.

Affaires du Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires), pp. 51, 52, 54, 80, 85, 125.

Affaires du Sud-Ouest africain (deuxième phase), pp. 85, 86.

b) *Avis consultatifs*

Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, pp. 51, 54.

Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, p. 86.

**II. AFFAIRES RÉGLÉES DANS LE CADRE
D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES ÉCONOMIQUES**

**A. Accord général sur les tarifs douaniers
et le commerce (G.A.T.T.)**

Droits « antidumping » en Suède (Italie-Suède), pp. 41, 48, 139, 140, 179, 183.

- Droits appliqués par l'Allemagne à l'importation de l'amidon et de la fécule de pomme de terre (Bénélux-Allemagne), pp. 128, 137, 182, 197.
- Droits d'entrée imposés par la Grèce (Royaume-Uni-Grèce), pp. 151, 200.
- Importations de pommes de terre au Canada (Etats-Unis-Canada), p. 141.
- Mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine (Australie-France), pp. 77, 128-129, 138, 183, 201.
- Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles (Royaume-Uni-Italie), pp. 36, 37, 39, 76, 183, 200.
- Négociations concernant la volaille (affaire de la « guerre des poulets »), (Etats-Unis-CEE), pp. 44, 69, 85, 179-180, 201.
- Pratiques discriminatoires en matière d'importation de charbon en République fédérale d'Allemagne (Etats-Unis-République fédérale d'Allemagne), p. 198.
- Recours de l'Uruguay à l'article XXIII (Uruguay-quinze parties contractantes), pp. 36, 47, 115, 116, 117, 129, 134, 136, 139, 141, 143, 148, 154, 159, 177, 178, 179, 182, 186, 201.
- Régime appliqué par la République fédérale d'Allemagne à l'importation de sardines (Norvège-République fédérale d'Allemagne), pp. 41, 138, 140, 180, 184, 199.
- Relèvement par la Grèce des droits d'importation applicables aux produits repris dans la liste XXV (Royaume-Uni-Grèce), pp. 136-137.
- Restrictions à l'importation appliquées par la France (Etats-Unis-France), pp. 144-145, 154, 158, 178, 182, 186.
- Restrictions à l'importation de produits laitiers aux Etats-Unis d'Amérique (Pays-Bas-Etats-Unis), pp. 138-139, 145, 146, 148, 151, 152, 154, 157, 201.
- Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance d'Israël (Israël-Italie), pp. 115, 129, 150, 151, 200.
- Restrictions appliquées par l'Italie et touchant des importations en provenance des Etats-Unis et de certaines autres parties contractantes (Etats-Unis-Italie), pp. 106, 129, 150, 200.
- Subventions à l'exportation des oranges aux Etats-Unis, p. 198.
- Subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium (Chili-Australie), pp. 40, 138, 139, 141, 157, 176, 185, 190, 199.

- Subventions britanniques à l'exportation d'œufs (Danemark-Royaume-Uni), p. 198.
- Subventions des Etats-Unis à l'exportation des tabacs non fabriqués (Malawi-Etats-Unis), pp. 48, 179.
- Tarifs sur les textiles (Etats-Unis-Cuba), p. 43.
- Taxe spéciale temporaire de compensation perçue à l'importation en France (Parties Contractantes-France), pp. 146, 150, 159, 199-200.
- Taxes intérieures brésiliennes (Parties Contractantes-Brésil), pp. 83, 143, 181, 200.
- Taxes spéciales à l'importation instituées par la Grèce (France et Royaume-Uni-Grèce), pp. 79, 179, 200.
- Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni (Parties Contractantes-Royaume-Uni), pp. 83, 137, 149, 178.

B. Association européenne de libre-échange

- Droits portugais à l'importation de roulements à bille (AELE-Portugal), p. 202.
- Exportations britanniques de bétail bovin en République fédérale d'Allemagne (Danemark-Royaume-Uni), pp. 35, 41, 71.
- Exportations d'engrais azotés au Portugal (Autriche-Portugal), pp. 70, 95, 202.
- Fonderies d'aluminium au Royaume-Uni (Norvège-Royaume-Uni), pp. 47, 71, 117, 130.
- Industrie portugaise du fer et de l'acier (AELE-Portugal), pp. 71, 83, 153.
- Reclassification d'un matériau isolant sous une autre position douanière (Danemark-Autriche), pp. 70, 180, 202.
- Régime tarifaire appliqué à certaines espèces de poisson congelé (Norvège-Royaume-Uni), pp. 71, 130, 141, 202.
- Restitution des impôts aux exportateurs britanniques (AELE-Royaume-Uni), p. 71.
- Restrictions quantitatives imposées par l'Autriche à ses importations d'allumettes (AELE-Autriche), pp. 83, 202.
- Système britannique du dépôt à l'importation (AELE-Royaume-Uni), pp. 150, 202.
- Taxes temporaires à l'importation dans le Royaume-Uni (AELE-Royaume-Uni), pp. 83, 149.

C. Fonds monétaire international

Retrait forcé de la Tchécoslovaquie, pp. 64-65, 155, 202.

D. Organisation internationale du blé

Différend entre le Royaume-Uni et les pays exportateurs de blé, pp. 166-167, 172.

III. AFFAIRES RÉGLÉES DANS LE CADRE D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. Organisation de l'aviation civile internationale

Survol du territoire pakistanais par des aéronefs indiens (Inde-Pakistan), pp. 77, 129, 174.

B. Organisation internationale du travail

Plainte déposée par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation, par le gouvernement du Portugal, de la Convention (Nº 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, pp. 75, 79, 84.

Plainte déposée par le gouvernement du Portugal au sujet de l'observation, par le gouvernement du Libéria, de la Convention (Nº 29) sur le travail forcé, 1930, pp. 75, 79, 84.

INDEX ANALYTIQUE

- Accord (voir aussi Arrangement, Compromis, Transaction), pp. 44, 69, 113, 117, 119, 121, 122, 123, 134, 137, 169, 170, 182, 198, 199, 201, 202.
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (voir aussi General Agreement on Tariffs and Trade), pp. 17, 36, 43, 44, 46, 48, 67, 68, 69, 70, 72, 77, 79, 80, 82, 105, 106, 115, 116, 122, 126, 128, 134, 136, 137, 138, 139, 143, 145, 146, 148, 151, 154, 157, 178, 181, 183, 184, 185, 198, 199, 200, 201.
- Accords internationaux sur les produits de base, pp. 15, 17, 29, 57-58, 59, 63, 114, 134, 175, 176, 177, 189.
- Accord international sur le blé, pp. 17, 78, 91, 114, 134, 165, 166, 169, 172, 189.
- Accord international sur le café, pp. 114, 160.
- Accord international sur l'étain, pp. 135, 173, 175, 176.
- Accord international sur l'huile d'olive, pp. 114, 135.
- Accord international sur le sucre, pp. 17, 28, 32, 33, 58, 60, 77, 81, 114, 135, 148, 156, 173, 175, 176, 189.
- Accord relatif au transit des services aériens internationaux, p. 40.
- Acte illicite (voir aussi Illégalité, Illicéité, Infraction, Manquement), pp. 22, 34 et s., 42, 106, 107, 142, 156.
- Actio popularis* (voir aussi Action publique), p. 86.
- Action publique (voir aussi *Actio popularis*), p. 80.
- Aides gouvernementales, pp. 47, 71.
- « Antidumping », pp. 48, 139, 179, 183.
- Appel (voir aussi Recours), pp. 174, 189.
- délai, p. 193.
- instance d'—, pp. 15, 16, 172, 173, 191-194.
- Arbitrage, pp. 12, 15-16, 25, 49, 50, 93, 101, 190, 204.
- comme voie de recours, pp. 193-194.
- dans le cadre d'une organisation internationale, pp. 14, 16.
- instance arbitrale, pp. 73, 172, 193.
- tribunal arbitral, pp. 19, 49, 123, 204.

- Arrangement (voir aussi Accord, Compromis, Transaction), pp. 22, 44, 105, 106, 109, 119, 121, 126, 133-136, 161.
à la suite d'une recommandation, pp. 124, 137-140, 198.
en cours de procédure, pp. 136-137.
- Arrêt, p. 182.
- Association européenne de libre-échange (voir aussi Convention de Stockholm), pp. 48, 58, 59, 70, 71, 78, 80, 112, 117, 121, 129, 133, 144, 153, 155, 156, 157, 159, 189, 201, 202.
comités d'examen (voir aussi General Agreement on Tariffs and Trade, groupe de travail, groupe spécial, *panel* ; Commissions d'enquête et de conciliation), pp. 35, 42, 150, 173, 176, 177.
composition, pp. 42, 95, 180, 202.
Conseil, pp. 17, 35, 37, 41-42, 47, 72, 83, 84, 95, 113, 130, 176, 180.
Secrétaire général, pp. 71, 122.
- Association latino-américaine de libre commerce, p. 134.
- Avantage (découlant d'un accord économique) (voir aussi Bénéfice, Concession, Intérêt), p. 55.
annulation d'un — ou atteinte à un —, pp. 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 78, 105, 128, 136, 138, 139, 141, 183, 184-185.
privation d'un — (à titre de sanction), pp. 133, 156, 157, 159, 160.
protection d'un —, pp. 38, 67, 144, 157.
- Avis consultatif (obligatoire), p. 192.
- Balance des paiements, pp. 31, 32, 33, 35, 68, 71, 83, 115, 140, 149.
- Banque asiatique pour le développement, p. 193.
- Banque interaméricaine pour le développement, p. 193.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement, pp. 13, 17, 61, 63, 81, 101, 135, 190.
Administrateurs, pp. 17, 58, 190, 192.
Conseil des Gouverneurs, pp. 17, 58, 190, 192.
- Banque pour le développement de l'Afrique orientale, p. 193.
- Bénéfice (découlant d'un accord économique) (voir aussi Avantage, Concession, Intérêt), pp. 22, 28, 55.
annulation d'un — ou atteinte à un —, pp. 39, 42, 47, 48, 112.
- Bénélux, pp. 16, 18.

Bonne foi, p. 34.

Bons offices, pp. 17, 82, 123.

Bretton Woods (Accords de —) (voir aussi Fonds monétaire international, Banque internationale pour la reconstruction et le développement), pp. 19, 63, 135, 169, 192.

Charte de La Havane (voir aussi Organisation internationale du commerce), pp. 115, 159, 189, 190, 192, 203, 204.

Chose jugée

effet *erga omnes*, p. 67.

effet relatif p. 66.

Clause de la nation la plus favorisée, pp. 48, 184.

Clause de sauvegarde, pp. 30, 31, 34.

Comité de nomenclature du Conseil de coopération douanière, p. 180.

Commerce, pp. 44, 47, 106, 128, 158, 159, 183, 200.

Commissions d'enquête et de conciliation (voir aussi Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, comités d'examen ; General Agreement on Tariffs and Trade, groupes de travail, *panels*, etc.), pp. 22, 170, 171-174.

ad hoc/permanentes, p. 175.

composition, pp. 22, 175-177.

fonctions, pp. 172, 174, 177-182.

nomination des commissaires, p. 176.

qualifications des commissaires, p. 176.

saisine, p. 173.

Communauté économique européenne (voir aussi Traité de Rome), pp. 27, 46, 47, 57, 145, 177, 180, 207.

Commission, pp. 18, 19, 82.

Cour de Justice, pp. 16, 18, 19, 82, 93, 94.

politique agricole commune, pp. 43, 70, 179.

Communauté européenne de l'énergie atomique, p. 18.

Communauté européenne du charbon et de l'acier, p. 18.

Compensations, p. 43.

Compétence

des instances judiciaires, pp. 25, 26, 49.

des organisations internationales économiques
en général, pp. 58, 59.

en matière contentieuse, pp. 17, 189, 203.

- Compromis (voir aussi Accord, Arrangement, Transaction), pp. 105, 118, 119, 121, 180, 199.
en vue d'instituer une commission de conciliation, p. 175.
- Concession (tarifaire) (voir aussi Avantage, Bénéfice, Intérêt), pp. 43, 137, 145.
annulation d'une — ou atteinte à une —, pp. 40, 41.
modification ou retrait d'une —, pp. 68, 69.
protection d'une —, p. 67.
- Conciliation, pp. 14, 15, 17, 18, 45, 46, 73, 131, 133-161, 181-182, 185, 186, 199, 201.
influence de l'organisation internationale sur les caractères de la —, pp. 142-146.
modalités de la —, pp. 136-142.
préalable à une procédure ultérieure, pp. 18, 142-146, 182.
- Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, pp. 45, 152.
- Confiance des Parties, p. 187.
- Conflit d'intérêts (voir aussi Opposition d'intérêts), pp. 52, 53.
- Conjoncture économique
influence sur la règle de droit international économique, pp. 27-29, 55, 205.
influence sur les types de procédures de règlement des différends retenus, pp. 149-150, 205.
- Conseil d'assistance économique mutuelle, p. 105.
- Consensus, p. 169.
- Consultations (voir aussi Discussions, Négociations, Pourparlers), pp. 44, 46, 47, 67, 68, 75, 83, 112, 113, 114, 116, 117, 125, 134, 143, 177, 201, 202.
bilatérales, pp. 18, 69, 70, 84, 115, 125, 198.
multilatérales, pp. 125, 140, 170.
- Contentieux économique international, pp. 12, 21, 25, 34, 35, 42, 160, 172, 175.
- Contrôle, p. 73.
- Contrôle des changes, p. 28.
- Convention de Chicago (voir aussi Organisation de l'aviation civile internationale, pp. 190, 193.
- Convention de Montevideo, p. 16.

Convention de Stockholm (voir aussi Association européenne de libre-échange), pp. 17, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 39, 47, 63, 72, 75, 78, 80, 83, 95, 112, 143, 148, 149, 153, 154, 155, 157, 173, 175, 176.

Convention relative à l'importation temporaire de matériel professionnel, p. 114.

Convention sur la simplification des formalités douanières, p. 21.

Cour de justice, pp. 16, 18.

Cour économique internationale, p. 203.

Cour internationale de justice, pp. 12, 15, 25, 89, 94.

chambre économique, p. 204.

comme instance d'appel, pp. 192, 193, 194.

compétence de la —, pp. 49, 85.

juridiction obligatoire de la —, pp. 98-99, 105.

jurisprudence de la —, pp. 26, 50-54, 77, 85, 86, 92, 112.

réserves à la juridiction obligatoire, p. 99.

saisine de la —, pp. 50, 85, 86.

Cour permanente d'arbitrage, p. 204.

Cour permanente de justice internationale, pp. 77, 92, 94, 118.

Décision, pp. 19, 22, 45, 113.

interprétative, pp. 15, 61, 72, 173, 174.

Dérogation, p. 44.

Différends

ayant pour objet un préjudice potentiel, pp. 25, 46-49.

classification, typologie, pp. 13, 14, 15.

« dépolitisation » des —, p. 187.

économiques, pp. 21, 25, 34-49, 50, 54, 168, 204.

entre l'Organisation et des particuliers, p. 13.

entre l'Organisation et les Etats membres, pp. 13, 14, 15, 167-168.

entre l'Organisation et ses fonctionnaires, pp. 13, 14.

influence de l'organisation sur les caractères des —, pp. 21, 22, 25, 57-88.

justiciables, pp. 25, 49, 52, 55, 119.

« multilatéralisation » des —, pp. 25, 74-78, 109.

non justiciables

par la volonté des Parties, pp. 26, 99.

par nature, pp. 26, 34-42, 43-46, 50, 52.

notion, pp. 25, 51 et s.

relatifs à l'élaboration ou à la modification du droit, pp. 25, 43-46, 50, 52, 55.

Discrimination (voir Mesures discriminatoires)

principe de non —, p. 31.

Discussions (voir Négociations, Consultations, Pourparlers), pp. 117, 124, 169.

Domage (voir aussi Préjudice), pp. 69, 114, 119, 123, 139, 140, 145, 180.

importance du — dans le contentieux économique international, 34-38, 42, 46, 156.

potentiel, pp. 46-49.

réparation du —, pp. 157, 159, 160, 201, 203.

Dossier, pp. 178, 179.

Droit comparé, p. 169.

Droit international, pp. 14, 20, 21, 178.

attitude des Etats du tiers monde envers le —, pp. 89, 96-97.

conception soviétique du —, pp. 96-97.

contemporain (fonctions du —), pp. 206 et s.

coutumier, pp. 96, 110.

de la coexistence, pp. 206 et s.

de la coopération, pp. 206 et s.

économique

caractéristiques du —, pp. 12, 21, 27-33, 35.

définition, p. 11.

influence du — sur les procédures de règlement des différends, pp. 206 et s.

règle de —

nature de la —, pp. 27-32.

objet de la —, pp. 27-29.

terminologie du —, pp. 14, 28.

général / économique, pp. 21, 178.

Droit interne (des organisations internationales économiques), pp. 63, 66.

Droit monétaire international, p. 169.

Droit privé, p. 169.

Droits de douane (voir aussi Tarifs douaniers), pp. 32, 43, 70, 137, 179, 197.

élimination des —, pp. 27, 28, 42, 83.

réduction des —, p. 185.

relèvement des —, pp. 44, 136, 180.

Dumping, pp. 48, 95, 139, 202.

Enquête (voir aussi Commissions d'enquête et de conciliation), pp. 84, 171, 174, 178-181, 182, 185.

fonction de l'— dans les organisations internationales économiques, pp. 180-181.

importance de l'— dans les organisations internationales économiques, 178, 186.

rapport avec la conciliation, pp. 134, 181.

règlement des différends à la suite d'une —, pp. 179, 180, 181, 201, 202.

Ex aequo et bono, pp. 50, 204.

Experts (voir aussi Commissions d'enquête et de conciliation ; Association européenne de libre-échange, comités d'experts ; Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, groupes de travail, *panels*, etc.), pp. 19, 21, 22, 73, 83, 171, 174, 178, 186, 187.

Expulsion (d'une organisation internationale) (voir aussi Sanction, Retrait forcé), pp. 156, 202.

Faits

importance des — en droit international économique, pp. 178, 179, 186.

règlement d'un différend par l'établissement des —, pp. 179, 180, 181, 201, 202.

Fonds monétaire international, pp. 13, 14, 17, 28, 31, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 72, 78, 81, 82, 91, 92, 101, 135, 140, 148, 152, 155, 156, 168, 169, 174, 176, 190, 193, 202.

Administrateurs, pp. 14, 15, 17, 19, 58, 61, 64, 66, 72, 168, 173, 174, 190, 192.

By-Laws, pp. 61, 77, 169, 177.

Comité d'interprétation, pp. 15, 173, 177.

Conseil des Gouverneurs, pp. 15, 17, 58, 61, 66, 173, 177, 192.

Rules and Regulations, pp. 61, 169.

Forum domesticum, p. 204.

General Agreement on Tariffs and Trade (voir aussi Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), pp. 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 43, 46, 50, 59, 67, 69, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 106, 112, 113, 114, 115, 122, 123, 125, 128, 129, 134, 136, 138, 139, 143, 144, 148, 150, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 169, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 185, 189, 190, 197.

Directeur général, pp. 70, 82.

groupes de travail (voir *panels*)

groupes spéciaux (voir *panels*)

panels (voir aussi Commissions d'enquête et de conciliation), pp. 20, 21, 36, 40, 41, 44, 47, 48, 70, 71, 79, 82, 83, 106, 115, 116, 117, 128, 129, 136, 137, 138, 139, 141, 143, 145, 148, 150, 157, 158, 169, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 190, 198, 199, 200, 201.

composition, pp. 40, 83, 84, 176.

Parties Contractantes, pp. 17, 36, 40, 41, 43, 44, 68, 69, 70, 72, 76, 77, 82, 83, 105, 113, 114, 115, 116, 125, 128, 129, 134, 136, 137, 138, 140, 143, 145, 146, 148, 149, 152, 153, 157, 158, 171, 173, 175, 178, 189, 197, 198, 201.

Illégalité (voir aussi Acte Illicite, Illicéité, Infraction, Manquement), pp. 33, 42.

Illicéité (voir aussi Acte illicite, Illégalité, Infraction, Manquement), p. 35.

Immunités (voir aussi Privilèges), pp. 19, 168.

Impartialité, pp. 165, 166, 167, 186, 192, 194, 204.

Indemnité, p. 203.

Infraction (voir aussi Acte illicite, Illicéité, Illégalité, Manquement), pp. 156, 181, 182.

Instance

externe à l'Organisation, pp. 172, 191, 192, 193.

hiérarchiquement supérieure (voir organe)

introduction de l'—, pp. 26, 85, 110-118, 127.

judiciaire, pp. 25, 176, 191.

préalable, p. 18.

première, pp. 16, 17, 174, 191, 192, 193.

Institutionnalisation, pp. 172, 175.

Institutions spécialisées (des Nations Unies), pp. 20, 21.

Instruction

fonction d'—, pp. 171, 178, 184.

vote sur —, pp. 19, 165, 172, 175, 186.

Intégration économique, pp. 17, 18.

droit de l'—, p. 207.

Intention des Parties, pp. 183, 184.

Intérêt (voir aussi Avantage, Bénéfice, Concession), pp. 45, 106, 166.

à agir, pp. 26, 51, 75, 77-81, 85 et s.

absence d'intérêt subjectif, pp. 77-81, 85, 86.

lésion des — ou atteinte aux —, pp. 33, 35, 36, 38, 41, 42, 48, 49, 123, 192.

protection des —, pp. 40, 44.

Interprétation

caractère général et abstrait de l'—, pp. 62, 66, 194.

comme moyen de régler un différend, pp. 14, 61 et s., 63, 64, 65, 66, 72, 81, 168, 169, 174, 190.

différends relatifs à l'—, pp. 14, 27, 34, 35, 46, 114, 183.

Juge

ad hoc, pp. 167, 190.

en sa propre cause (voir aussi *Nemo judex in re sua*), p. 167.

inaptitude des — à régler les différends économiques, pp. 21, 26, 89-94.

indépendance des —, p. 19.

méfiance envers les —, p. 21.

Juridiction

administrative, p. 18.

constitutionnelle, p. 18.

« Juridictionnalisation » des procédures, pp. 22, 163-194, 187, 189, 190.

Juristes

méfiance envers les —, p. 176.

rôle des — dans les commissions d'enquête et de conciliation, pp. 22, 176.

Jus cogens, p. 167.

Lien de causalité, p. 36.

Mandat, pp. 21, 178, 179.

Mandats (Société des Nations), p. 86.

Manquement (voir aussi Acte illicite, Illicéité, Illégalité, Infraction),
p. 181.

Marché, pp. 28, 198, 200, 201.

Marché commun d'Afrique orientale, p. 18.

Médiation, pp. 74, 87, 88, 125, 128, 131, 178, 187.

Mesures

de rétorsion (voir aussi Sanction), pp. 42, 152, 153, 180, 201.
but des —, pp. 133, 156.
caractère exceptionnel des —, pp. 136, 146, 155, 156.
nature des —, pp. 133, 156.

discriminatoires, pp. 36-37, 183, 198, 199, 200.

ex nunc, pp. 133, 158.

illicites (voir aussi Acte illicite), p. 199.

suspension des concessions et obligations, pp. 33, 36, 38, 42,
68, 69, 134, 145, 146, 148, 152, 154-155, 156, 157, 159.

Modus vivendi, p. 160.

Négociations (voir aussi Consultations, Discussions, Pourparlers), pp.
12, 49, 77.

bilatérales, pp. 48, 67, 68, 109, 110-120, 197, 198.

condition indispensable à l'ouverture de la procédure, pp. 110-
118, 135.

influence de l'Organisation sur le caractère des —, pp. 109,
120-131.

multilatérales, pp. 67, 68, 125-126.

rapport entre les — et le différend, pp. 43, 73.

rôle des — dans la solution des différends dans les organisations
internationales économiques, pp. 84, 118-120, 197 et s.,
201, 203.

Nemo iudex in re sua (voir aussi Juge en sa propre cause), pp. 165,
167, 168.

Neutralité (voir impartialité)

Non adimpleti contractus, p. 159.

Obligation

caractère de l'— en droit international économique, pp. 32-33.

Organe

arbitral (voir aussi Arbitrage), pp. 18, 193.

chargé du règlement des différends, pp. 14, 16, 22, 42, 165, 170, 190.

composé de représentants d'Etats, pp. 17, 19.

exécutif ou délibérant, pp. 15, 16, 19, 22, 186, 193.

hiérarchiquement supérieur, pp. 191, 192, 193.

judiciaire (voir aussi Instance judiciaire), pp. 18, 20, 165, 204.

plénier, pp. 16, 17, 189, 191, 194.

politique, pp. 22, 165, 168, 171, 178, 185, 189, 204.

quasi-judiciaire, p. 20.

restreint, pp. 16, 17, 189, 190, 191.

spécialisé, p. 25.

unique, pp. 57, 58, 59, 63, 189.

Organisation de coopération et de développement économiques, pp. 14, 189.

code de libération des mouvements de capitaux de l'—, pp. 31, 33, 39, 126, 134, 172.

Organisation de l'aviation civile internationale (voir aussi Convention de Chicago), pp. 77, 127, 129, 130, 174, 190.

Organisation des communications et du transit (Commission consultative et technique), p. 21.

Organisation internationale

confusion des fonctions au sein de l'—, pp. 25, 57 et s., 64, 73, 74, 168.

droit interne de l'—, pp. 63, 66.

fonction contentieuse de l'—, pp. 63-73.

fonctions de l'—, pp. 57-67.

influence de l'— sur les caractères de la conciliation, pp. 142-146.

influence de l'— sur les caractères de l'enquête, pp. 180-181.

influence de l'— sur les caractères des négociations, pp. 120-131.

influence de l'— sur les caractères du différend, pp. 21, 22, 25, 57-88, 105, 203, 204.

influence de l'— sur les méthodes de règlement des différends, pp. 25, 73-74, 84-87.

partie au différend, pp. 26, 75, 81-84.

pouvoir réglementaire de l'—, pp. 58, 61-63, 168.

principe de la coopération entre Etats, pp. 75, 105, 131.
qualité d'Etat membre de l'—, pp. 38, 107, 133, 156, 159, 208.
structure de l'—, pp. 57-59.

Organisations internationales

d'intégration économique, p. 17.

financières (voir aussi Fonds monétaire international, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, etc.), pp. 58, 63, 166, 167, 173, 189, 194, 202.

régionales, p. 17.

sur les produits de base (voir aussi Accords internationaux sur les —), pp. 166, 172, 203.

techniques (voir aussi Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation internationale du travail, etc.), pp. 40, 190, 193.

Organisation des Nations Unies, pp. 45, 118.

Organisation internationale du commerce (voir aussi Charte de La Havane), p. 189.

Organisation internationale du travail, pp. 14, 75, 79, 84, 174.

Opinion dissidente, p. 190.

Opposition d'intérêts (voir aussi Conflit d'intérêts), p. 45.

Pacta sunt servanda, p. 33.

Pactum de negotiando, p. 123.

Pays en voie de développement

attitude des — à l'égard du droit international, p. 97.

procédures spéciales de règlement des différends à l'intention des —, pp. 17, 82, 126, 152, 153, 173, 177.

Pays exportateurs / importateurs, pp. 60, 166, 167, 172, 177.

Plainte (voir aussi Réclamation), pp. 34, 36, 37, 38, 39, 40, 47, 113, 175, 199, 201.

Politique agricole commune, pp. 70, 179.

Pourparlers (voir aussi Consultations, Discussions, Négociations), pp. 18, 43, 45, 76, 117, 119, 124, 127, 198.

Pouvoir réglementaire, pp. 58, 61-63.

Pragmatisme, pp. 12, 175.

Pratique (des organisations internationales économiques), pp. 40-42, 70, 72, 82, 83, 115-117, 129, 140, 155, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 201, 203.

Pratiques commerciales restrictives, pp. 112, 114, 121, 122.

Pratiques discriminatoires (voir Mesures discriminatoires)

Préjudice (voir aussi Dommage)

importance du — dans le contentieux économique international, pp. 33, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 44, 46, 68, 70, 95, 123, 153, 155, 158, 159, 160, 180, 184, 185, 198, 200, 201, 203.

potentiel, pp. 25, 33, 68.

Preuve, pp. 35, 37, 41, 184, 197.

Privilèges (voir aussi Immunités), pp. 19, 168.

Procédures (de règlement des différends dans les organisations internationales économiques), pp. 14, 17, 197.

absence d'intérêt subjectif, pp. 77-81, 85, 86.

caractères dans les organisations internationales économiques, pp. 20-22, 84, 85, 161, 172, 174, 181.

classification, p. 16.

diplomatiques, pp. 20, 21, 181, 205, 208.

efficacité des —, pp. 197-203.

fonctions dans les organisations internationales économiques, pp. 22, 38, 78, 86-87, 105-107, 109, 121, 126, 131, 133, 135, 160.

hybrides, pp. 20, 22, 66.

imperfection des —, pp. 165, 167, 168, 203.

« intériorisation » des —, pp. 25, 74, 191, 192, 194, 204.

judiciaires, pp. 15, 16, 17, 19, 20, 21, 185.

« juridictionnalisation » des —, pp. 22, 163-194.

lenteur des —, pp. 94-95.

nature contradictoire des —, p. 179.

participation d'Etats non impliqués dans le litige aux —, pp. 179, 193.

préalables, pp. 18, 19.

quasi-judiciaires, p. 20.

Proprio motu, pp. 81, 83.

Protocole d'Asuncion, p. 18.

Quasi-judiciaire, pp. 20, 165, 168, 181, 186, 187.

Rapport (des commissions d'enquête et de conciliation), pp. 36, 41, 42, 48, 79, 84, 117, 140, 145, 169, 171, 173, 174, 177, 178, 190, 202.

contenu du —, pp. 182-186.

suites données au —, pp. 185, 186.

Reasonable expectation, p. 185.

Rebus sic stantibus, p. 34.

Recevabilité, pp. 25-26, 49, 50, 54, 85.

Réclamation (voir aussi Plainte), pp. 39, 54, 177, 179, 180, 184, 198, 199, 200, 201-202.

Recommandation (à l'issue de la procédure de conciliation), pp. 19, 37, 41, 42, 44, 47, 68, 69, 72, 73, 113, 131, 133, 134, 137-142, 147, 152, 153, 155, 157, 161, 173, 178, 180, 181, 182, 183, 186, 197, 199.

but de la —, p. 138.

caractères de la — dans les organisations internationales économiques, pp. 147-148.

contenu de la —, pp. 138, 144.

destinataires de la —, p. 144.

nombre des —, p. 143.

types de —, pp. 140-142.

Recours (voir aussi Appel)

effet suspensif du —, p. 193.

organe de —, pp. 17, 191, 192.

voies de —, pp. 22, 170, 190-194.

Récusation, pp. 167, 190.

Régime tarifaire, p. 202.

Règlement des différends (voir aussi Procédures de —)

amiable (voir aussi Accord, Arrangement, Compromis, Transaction), pp. 22, 200, 202.

but du — dans les organisations internationales économiques, pp. 22, 78, 86-87, 105-107, 109, 121, 126, 131, 133, 135, 160.

diplomatique, pp. 20-21, 22, 55, 87, 88, 165.

judiciaire

attitude des Etats envers le —, pp. 89, 96-101.

caractère exceptionnel et subsidiaire du — dans les organisations internationales économiques, pp. 17-20.

inadéquation du — aux différends économiques, pp. 12, 21, 22, 25, 49, 50, 55, 86, 87, 89-101, 105, 165.

notion, pp. 19, 20, 21, 22, 50, 87, 105.

par des organes exécutifs ou délibérants, pp. 15, 16, 19, 22, 165.

par l'établissement des faits, pp. 179, 180, 181.

par une organisation internationale, pp. 16, 17, 186.

politique, p. 19.

inconvenient du —, pp. 191, 194.

Renégociation, pp. 43, 50, 172.

Représailles, p. 53.

Représentant *ad hoc*, pp. 189, 190, 194.

Responsabilité, pp. 35, 105, 106, 160.

contentieux de la —, pp. 133, 203.

Restrictions quantitatives, pp. 27, 31, 34, 42, 68, 69, 84, 106, 115, 116, 129, 138, 139, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 157, 158, 180, 182, 186, 200, 201.

Rétorsion (voir Mesures de —)

Retrait forcé (d'une organisation internationale) (voir aussi Sanction, Expulsion), p. 64.

Saisine, pp. 17, 18.

Sanction (voir aussi Mesures de rétorsion)

but des —, pp. 158-159.

caractère discrétionnaire des —, pp. 148-150.

caractère exceptionnel des —, pp. 106, 136, 143, 144, 146, 147, 154-161, 197, 202.

efficacité des —, pp. 107, 151-154.

expulsion, pp. 156, 202.

juridique, p. 160.

nature des —, pp. 133, 156-157, 159, 160, 161.

naturelle, p. 160.

non-participation, p. 161.

privation du droit de vote, pp. 156, 190.

suspension des concessions et obligations, pp. 33, 36, 38, 42, 68, 69, 134, 145, 146, 148, 152, 154-155, 156, 157, 159.

Sémantique, p. 14.

Séparation des pouvoirs, pp. 57, 165.

Société des Nations, pp. 19, 21, 90, 167.

Société financière internationale, p. 193.

Subventions, pp. 36, 40, 47, 48.

à l'exportation, pp. 34, 37, 48, 71, 128, 155, 183, 185, 190,
198, 199, 200.

Surveys, p. 178.

Suspension des concessions et obligations (voir aussi Sanction, Mesures de rétorsion), pp. 33, 36, 38, 42, 68, 69, 134, 145, 146, 148, 152, 154-155, 156, 157, 159.

Tarif douanier (voir aussi Droits de douane), p. 34.

déconsolidation des —, pp. 34, 43, 179.

extérieur commun, p. 179.

modification des —, pp. 47, 83.

relèvement des —, p. 180.

Taxes, pp. 34, 71, 79, 83, 143, 146, 149, 150, 181, 184, 199, 200.

Traité d'association économique entre le Salvador, le Honduras et le Guatemala, p. 67.

Traité de coopération économique est-africain, p. 16.

Traité de Rome (voir aussi Communauté économique européenne), pp. 19, 27, 46, 82.

Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale, pp. 16, 18, 67.

Traité multilatéral de libre-échange et d'intégration économique de l'Amérique centrale, p. 67.

Transaction (voir aussi Accord, Arrangement, Compromis), pp. 95, 107, 118, 165, 169, 172, 181.

Travaux préparatoires, p. 169.

Tribunaux internes, p. 168.

Unanimité, p. 167.

Union douanière, pp. 27, 43, 47.

Violation (d'une obligation), pp. 35, 41, 42, 196.

Vote, pp. 33, 45, 173.

fonction du — dans les organisations internationales économiques, pp. 169, 170.

par procuration, p. 167.

pondéré, pp. 15, 20, 165, 166, 168, 169, 174, 186.

privation du droit de —, pp. 156, 190.

rareté du — dans les organisations internationales économiques, p. 169.

sur instruction, pp. 19, 165, 172, 175, 186.

Zone de libre-échange, p. 27.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	7
ABRÉVIATIONS	9

INTRODUCTION

I. Le droit international économique	11
II. Délimitation du sujet et problèmes soulevés	13
III. Essai de classification des procédures en vigueur	16
IV. Le caractère exceptionnel des procédures judiciaires	17

PREMIÈRE PARTIE

L'INADEQUATION DU RÈGLEMENT JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER

LA NATURE DES DIFFÉRENDS

SECTION I	La nature de la règle économique internationale et des obligations qu'elle crée	27
§ 1	La nature de la règle	27
I.	L'objet de la règle : la vie économique internationale	27
II.	Son incidence sur la nature de la règle	29
§ 2	La nature de l'obligation	32
SECTION II	Les caractères des différends économiques internationaux	34
§ 1	Des différends ne reposant pas toujours sur une contestation fondée en droit	34
I.	L'importance respective du facteur « acte illicite » et du facteur « dommage »	34
II.	Les dispositions conventionnelles	38
III.	La pratique	40

§ 2	Des différends faiblement caractérisés	43
I.	Les différends relatifs à la modification ou à l'élaboration du droit	43
II.	Les différends ayant pour objet un préjudice potentiel	46
SECTION III	Les incidences de la nature du différend sur les procédures de son règlement	49
CONCLUSION		54

CHAPITRE II

LE CADRE DANS LEQUEL SE PRODUISENT LES DIFFÉRENDS

SECTION I	L'élément institutionnel : la confusion des fonctions au sein des organisations internationales économiques	57
§ 1	Le monopole des fonctions	57
I.	La gestion de l'accord	59
II.	La fonction réglementaire	61
III.	La fonction contentieuse	63
§ 2	L'exercice de fonctions différentes par le même organe, en vertu de la même disposition	63
§ 3	La solution des litiges par le recours à des dispositions autres que celles relatives au règlement des différends	67
§ 4	Conséquences sur la procédure de règlement	73
SECTION II	L'élément multilatéral	74
§ 1	La participation de l'ensemble des Etats à la procédure de règlement	75
§ 2	La possibilité d'introduire l'instance en l'absence d'un intérêt subjectif	77
§ 3	L'organisation, partie au différend	81
§ 4	Conséquences sur la procédure de règlement	84
CONCLUSION		88

CHAPITRE III

L'ATTITUDE RÉSERVÉE DES ÉTATS ENVERS LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES

SECTION I	La prétendue inaptitude du juge à régler les différends économiques	89
-----------	---	----

SECTION II	La lenteur de la procédure	94
SECTION III	L'attitude des Etats envers la justice internationale	96
§ 1	En général	96
I.	L'attitude envers le droit international	96
II.	L'attitude envers les juridictions internationales . .	98
§ 2	S'agissant de différends économiques	99
CONCLUSION		100

DEUXIÈME PARTIE

LES AVANTAGES DES SOLUTIONS DIPLOMATIQUES

CHAPITRE IV

LES NÉGOCIATIONS

SECTION I	Le caractère bilatéral des négociations	110
§ 1	Les négociations, préalable nécessaire à l'ouverture de la procédure de règlement	110
I.	Les dispositions conventionnelles	110
II.	La pratique	115
§ 2	L'aptitude particulière des négociations bilatérales à résoudre les différends dans les organisations internationales économiques	118
SECTION II	Le caractère multilatéral du cadre dans lequel se déroulent les négociations	120
§ 1	Le cadre multilatéral, facteur de réduction des inconvénients inhérents à la nature des négociations . .	120
I.	Le danger d'interprétation bilatérale des textes et l'exigence de leur interprétation uniforme	120
II.	Le danger de prolongation excessive des négociations	123
III.	L'inégalité dans le pouvoir de négociation des Parties	125
§ 2	Le cadre multilatéral, facteur permettant la poursuite et la reprise des négociations en cours de procédure	126
CONCLUSION		131

CHAPITRE V

LA CONCILIATION

SECTION I	La tentative de parvenir à un arrangement amiable	133
§ 1	Les modalités de la conciliation	136
I.	L'arrangement en cours de procédure	136
II.	La recommandation à l'issue de la procédure . .	137
	A. Les recommandations « souples »	140
	B. Les recommandations « catégoriques »	141
§ 2	L'incidence de l'organisation sur la nature de la conciliation	142
I.	La nécessité de parvenir à une solution compatible avec le régime de la Convention	142
II.	Le souci d'éviter une aggravation du différend . .	142
SECTION II	Le caractère exceptionnel des sanctions	147
§ 1	Leur caractère discrétionnaire	148
I.	La nécessité de tolérer, en matière économique, des infractions temporaires	149
II.	La prise en considération de la situation économique et conjoncturelle de l'Etat en infraction	149
III.	L'efficacité douteuse des sanctions dans le domaine économique	151
§ 2	Leur rareté	154
§ 3	Leur nature	156
§ 4	Leur but	158
I.	Obtenir le retrait de l'acte incriminé	158
II.	Rétablir l'équilibre des intérêts économiques en présence	159
CONCLUSION		160

TROISIÈME PARTIE

LA « JURIDICTIONNALISATION » DES PROCÉDURES DIPLOMATIQUES

CHAPITRE VI

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONCILIATION

SECTION I	Considérations générales	171
SECTION II	Leur composition	175

SECTION III	Leurs fonctions	177
§ 1	L'enquête	178
§ 2	La conciliation	181
SECTION IV	Le rapport	182
CONCLUSION		186

CHAPITRE VII

LE REPRÉSENTANT *AD HOC* ET LES VOIES DE RECOURS

SECTION I	Le représentant <i>ad hoc</i>	190
SECTION II	Les voies de recours	190
CONCLUSION		194

CONCLUSION

I.	L'efficacité des procédures	197
II.	Considérations finales	204

BIBLIOGRAPHIE	211
INDEX DES AFFAIRES CITÉES	223
INDEX ANALYTIQUE	229
TABLE DES MATIÈRES	247

Achévé d'imprimer
sur les presses de l'Imprimerie Roulet et Cie,
Carouge-Genève
en novembre mil neuf cent septante-quatre

